Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion

Canada

Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion

Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion

Ministre des Approvisionnements
et Services Canada

Copyright © Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Tous droits réservés

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :
Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

Disponible également en anglais

Imprimé au Canada

N° de catalogue C022-68-1-1986F
ISBN 0-660-91779-3

au Canada : 14,50 $
à l'étranger : 17,40 $
Prix sujet à changement sans préavis

Maquette : Jacques Charette et Associés Ltée
Coordonnateur de l'édition : Ampersand Communications Services Inc.

Government of Canada / Gouvernement du Canada

Task Force on Broadcasting Policy / Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion

septembre 1986

L'Honorable Flora MacDonald
Ministre des communications
Ottawa

Madame la ministre,

Le 8 mai 1985, notre Groupe de travail s'est vu confie le mandat d'étudier le système canadien de radiodiffusion et de recommander une stratégie culturelle et industrielle pour orienter son évolution jusqu'à la fin du siècle. Nous, soussignés, membres de ce groupe, avons l'honneur de vous soumettre le rapport qui suit.

Gerald Lewis Caplan, Co-président

Florian Sauvageau, Co-président

Francine Côté

J. Conrad Lavigne

Felix Randolph Blache-Fraser

Finlay MacDonald

Mimi Fullerton

Canada

300 Slater
Ottawa, Ontario K1A 0C8
(613-995-4371)

Table des matières

Avant-propos ix

I Le contexte 1

1 Évolution de la politique de la radiodiffusion 3
2 La dimension internationale 25
3 Culture et industrie 35
4 Progrès technologiques 47
5 Programmes et auditoires 89

II Jalons pour une nouvelle loi 145

6 Principes et objectifs 149
7 Le cadre politique et réglementaire 185

III La radio-télévision française 219

8 Les particularités de la radiodiffusion en français 221

IV Le secteur public 277

9 Les principes de la radiodiffusion publique 279
10 La Société Radio-Canada 287
11 Le secteur public provincial 361
12 L'Office national du film 369
13 Télé-Canada 375
14 Le Fonds de développement de la production canadienne 387

V Le secteur privé 407

15 Politique et commerce en radiodiffusion 409
16 La radio privée 417
17 La télévision privée 447
18 Télévision payante et canaux spécialisés 513

VI Le secteur communautaire 529

19 La radiodiffusion communautaire 531

VII Les minorités et la radiodiffusion 551

20 Les autochtones 555
21 Les minorités de langue officielle 571
22 Radiodiffusion et multiculturalisme 577

VIII La télédistribution 587

23 L'émergence de la télédistribution 589
24 La câblodistribution 595
25 Les satellites 637
26 Les régions mal desservies 655

IX Propriété matérielle et propriété artistique 667

27 La structure de l'industrie 669
28 Les droits des créateurs 703

X Conclusions 715

29 Le financement de nos recommandations 717
30 L'avenir de la radiodiffusion canadienne 743

Annexes 757

Annexe A Mandat du Groupe de travail 759
Annexe B Mémoires soumis au Groupe de travail 761
Annexe C Liste des intervenants lors des rencontres publiques 769
Annexe D Rencontres privées 777
Annexe E Liste des travaux de recherche et autres ouvrages préparés pour le Groupe de travail 783
Annexe F Membres du Groupe de travail 787
Annexe G Personnel du Groupe de travail 789

Avant-propos des co-présidents

Mai 1985 marque le départ de l'opération « groupe de travail ». À l'invitation de M. Marcel Masse, alors ministre des Communications, nous venions d'accepter un mandat dont nous avions mal évalué l'ampleur. Nous n'allions pas tarder, les sept que nous étions, et nos collaborateurs, à nous engouffrer dans le labyrinthe de la radiodiffusion. Nous ne manquions ni de zèle, ni d'enthousiasme. Fascinante, avec son contingent de défis et de déceptions, l'expérience valait d'être vécue. Mais une fois suffit. Ce dont pourrait témoigner un de nos illustres prédécesseurs qui a eu la témérité de s'y reprendre.

Un radiodiffuseur faisait remarquer avec à propos que l'État nous avait ni plus ni moins qu'inscrits à un programme de doctorat. Certains étaient déjà passés maîtres, d'autres n'étaient encore qu'à la maternelle; mais, nous avons tous les sept fait nos classes, avec un sentiment de gratitude.

Notre apprentissage s'est fait de plusieurs façons. Nous avons d'abord beaucoup appris les uns des autres : nous ne nous connaissions pas, venions de diverses régions, avec des bagages hétéroclites de formation, d'expériences et d'intérêts. Nous avons ensuite parcouru le pays, multipliant nos consultations publiques et privées dans les plus grands centres de chaque province et territoire. Une constante de nos rencontres publiques : la présence d'inconditionnels de Radio-Canada, le plus souvent désireux de nous faire part des carences de cette pauvre Société, accusée de tous les maux, nous semblait-il parfois, autant par ses partisans que par ses détracteurs. Entretemps, nous disaient ceux qui ont toujours le mot pour rire, M. Toutlemonde était chez lui, rivé à un programme américain, à la télévision canadienne ou à la télévision américaine, transmise par le câble.

Les rencontres informelles nous ont permis d'échanger en profondeur avec des représentants des radiodiffuseurs publics et privés et de divers groupes de pression. Un grand forum n'aurait pu être aussi propice à ce genre de discussions.

Nous avons reçu un total de 253 mémoires. Nous avons entendu 267 témoignages au cours de nos rencontres publiques et nous avons conféré avec 170 personnes privément. Dans la plupart des cas, il s'agissait de porte-parole mais certaines personnes ont voulu aussi s'exprimer en leur nom propre.

Il nous fallait aussi mieux éclairer notre lanterne. Nous avons donc institué un programme original de recherches. Nous devions vite connaître une amère déception. Nous espérions, naïvement, pour éviter des pertes de temps et d'argent, que nous n'aurions qu'à mettre à jour la documentation existante. Notre exploration fut battue en brèche par l'inexistence de matériel utile à nos travaux. Cette lacune allait remettre en cause nos beaux projets d'échéancier et de financement; mais il demeure que la radiodiffusion canadienne doit s'appuyer sur une banque de données digne de ce nom. Nous avons attiré l'attention sur cette lacune en plusieurs occasions et avons fait quelques recommandations de nature à corriger la situation.

Un an et plus d'efforts soutenus — un peu plus sans doute que ce qu'il est convenu d'attendre d'un « groupe de travail » — se solde par des dettes, des dettes d'estime et de reconnaissance auxquelles nous ne voulons pas nous soustraire. Nous tenons avant tout à remercier les cinq autres membres du Groupe de travail, des associés assignés, qui sont devenus des collègues et des amis. Nous sommes ravis que ce rapport fasse, entre nous, l'unanimité. Mais pour atteindre cet objectif essentiel, il a fallu parfois tempérer des enthousiasmes. Il faut l'avouer, l'obtention d'un consensus sur tant de sujets controversés était une rude démarche pour sept esprits obstinés.

Au nom de nos collègues, nous voulons signaler l'apport irremplaçable de toute notre équipe, les chercheurs et le personnel de soutien. Nous ne pouvons ici étaler les mérites de chacun mais disons simplement qu'ils ont rivalisé de dévouement et de professionnalisme avec les membres du Groupe de travail. Ce rapport donc est une œuvre collective à laquelle nous les associons étroitement.

Nos remerciements vont également à l'ancien ministre des Communications, à son sous-ministre et à leurs collègues qui ont su respecter nos desiderata, notre volonté de latitude de manœuvre, tout en cherchant sans réserve à réduire les tracasseries administratives qui nous accablaient. Qu'il nous soit permis d'adresser à tous et chacun l'expression de notre reconnaissance pour la coopération, la compréhension et la patience dont ils ont fait preuve.

Venons-en à quelques réflexions plus personnelles. Notre mandat, du moins, l'interprétation que nous en avons faite, portait sur la politique générale de la radiodiffusion, non sur la qualité des émissions. Nous avons côtoyé, en faisant presque la sourde oreille, les débats criants d'actualité en Occident quant à l'incidence de la télévision sur notre qualité de vie, à son rôle dans l'éducation des enfants et à son influence dans l'émergence de la violence dans nos sociétés. Nous n'avons pas non plus contribué à l'élaboration de critères d'évaluation de la qualité des émissions; bien qu'il y ait urgence en ce domaine et que les radiodiffuseurs devront bientôt aller au-delà de normes simplement quantitatives pour s'acquitter des responsabilités que leur confère la *Loi sur la radiodiffusion*. Il faut rejeter la loi du moindre effort et satisfaire, plus qu'à la lettre, à l'esprit des conditions de contenu canadien posées par le CRTC. Une émission canadienne ne surclasse pas a priori une émission américaine au plan artistique, technique ou social. Certaines de nos recommandations peuvent laisser croire que tel est notre sentiment. Nous sommes conscients de nos lacunes à cet égard et espérons que d'autres viendront les pallier.

En certains cas, des recommandations draconiennes et à l'emporte-pièce auraient semblé la conclusion logique de nos analyses. Notre réserve vient du fait que nous n'avons pas voulu créer de situations dont nous ne pouvions calculer les répercussions ou avancer des recommandations trop radicales pour lesquelles ils aurait été difficile de réunir un consensus. De ce fait, nous espérons que les plus énergiques de nos recommandations inspireront une plus grande crédibilité et seront prises avec d'autant plus de sérieux.

Enfin, nous percevons mal, et nous le regrettons, certaines insuffisances que d'autres hélas! ne manqueront pas de relever. Nous avons constaté comment nos prédécesseurs avaient parfois pu s'enliser à leur insu. Nous confessons à l'avance toutes nos omissions et nos erreurs! Notre rapport est l'aboutissement

de longues négociations entre des personnes autrement sans liens entre elles et le produit final reflète les points forts et les points faibles de cette démarche. Un rapport, nous n'allions pas tarder à nous en rendre compte, est une œuvre littéraire d'un genre bien particulier!

Qu'il nous soit permis d'épiloguer brièvement. Rien ne fut pour nous plus révélateur que la façon dont francophones et anglophones, Québécois et non-Québécois, ont dû composer dans le cadre de nos travaux. Cinq des sept membres du Groupe de travail étaient bilingues. Tous les sept parlaient anglais. Nous n'avions d'autre choix, en l'occurrence, que de mener nos travaux en anglais. Cela, bien sûr, reportait la pression sur certains (membres et collaborateurs).

Le dernier, mais non le moindre de nos soucis, la traduction, qui à certains égards, a revêtu des dimensions cauchemardesques. Comment une nation bilingue et un monde multilingue peuvent-ils fonctionner? Cela demeurera toujours pour nous une énigme. Mais nous étions déterminés à nous comprendre les uns les autres et à produire un rapport concordant dans les deux langues. Une partie importante du rapport a été d'abord écrite en français, et cela a aussi permis aux anglophones de s'initier aux avatars de la traduction. Mais c'est du côté français que s'est abattu de tout son poids le fardeau de la traduction, dans ce monde où les réalités techniques et la programmation sont conçues et désignées dans la langue de Shakespeare. Nous avons voulu assurer une traduction correcte mais nous nous sommes heurtés aux difficultés d'équivalences techniques et aux insuffisances des traductions officielles de l'anglais vers le français.

Le système de radiodiffusion canadien est passablement plus complexe que ne sauraient l'imaginer la plupart de nos compatriotes. Par nature, certains de ses éléments sont en conflit; des intérêts contradictoires s'affrontent et un équilibre satisfaisant n'a jamais été défini puisque la notion même d'équilibre relève de la plus grande subjectivité. En ce sens, notre Groupe de travail était assez représentatif du système. Il n'était guère plus facile de satisfaire pleinement les positions de chacun, avec la meilleure volonté du monde, que de combler les attentes de chaque participant au système.

Nous avons réussi à atteindre un consensus tout en ménageant les convictions et intérêts de chacun d'entre nous. De cette manière, nous avons repensé le système de radiodiffusion en y intégrant les vœux principaux des parties intéressées. Dans toute société, il est impossible d'obéir parfaitement à la volonté des uns sans brimer celle des autres. Un principe de partage équitable des droits et des obligations a guidé à l'élaboration de nos recommandations.

Notre objectif ultime a été de fournir, pour un avenir prévisible, un modèle vraiment canadien de système de radiodiffusion, un modèle où un mariage heureux de politiques publiques et de structures institutionnelles permettent l'épanouissement de la créativité. La radiodiffusion doit devenir un carrefour où convergent artistes et créateurs, si l'on veut que le divertissement confine à la culture. Autrement, toutes les politiques du monde sont inutiles. C'est dans cet esprit que nous espérons que notre rapport sera accueilli.

Florian Sauvageau
Gerald L. Caplan
Septembre 1986

I

LE CONTEXTE

Chapitre 1

Évolution de la politique de la radiodiffusion

Évolution de la politique de radiodiffusion

Voilà déjà plus d'un demi-siècle qu'on cherche à définir une politique pour la radiodiffusion canadienne. Cette quête a donné lieu à une production quasi industrielle; jusqu'ici, en effet, ont été publiés une douzaine de rapports de commissions d'enquête (royales ou non), de comités et de groupes de travail. À cela il faut encore ajouter plusieurs études menées par divers comités du Parlement et du CRTC, ainsi qu'une demi-douzaine de grandes déclarations gouvernementales, sans oublier les deux lois sur la radiodiffusion (celles de 1958 et de 1968.) Nous marchons donc dans des sentiers battus et rebattus.

Il y a abus pourrait-on prétendre. Notre distingué prédécesseur, Robert Fowler, qui a présidé une commission royale et un comité sur la question, doutait même que la radiodiffusion pût survivre à plusieurs autres enquêtes.

Qu'on nous permette de nous objecter. Nous comprenons, bien sûr, cette réaction de lassitude chez M. Fowler, qui, en sept ans, avait piloté deux rapports. Mais il ne pouvait savoir que ces deux ouvrages, publiés en 1957 et 1965, seraient, jusqu'au présent rapport, les seules études d'envergure jamais entreprises sur la radiodiffusion canadienne. La Commission Massey et le comité Applebaum-Hébert examinèrent la radiodiffusion dans le contexte plus large de la culture canadienne, et une série d'autres études se sont intéressées à des aspects plus spécifiques du système. Il n'y a jamais eu, en effet, d'étude exhaustive sur l'efficacité de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968, et encore moins sur les changements profonds qui ont transformé la radiodiffusion canadienne au cours des dix-huit dernières années.

L'image d'études et de rapports négligés s'entassant sur les tablettes aux archives à Ottawa est largement répandue. C'est une caricature sans doute, mais peut-être symbolique de toute cette mythologie qui entoure la radiodiffusion au Canada.

C'est donc dire qu'une étude comme la nôtre s'imposait depuis longtemps. La politique et le cadre législatif de la radiodiffusion sont, à certains égards, inadaptés face aux nouvelles réalités de notre époque. Cette inadéquation grandissante entre le droit et le fait, justifie notre mandat.

Notre système de radiodiffusion est l'une de nos grandes réussites nationales. Nous nous heurtions à des obstacles géographiques, techniques, politiques, financiers et linguistiques presque insurmontables. À cela s'ajoutait les difficultés particulières que lui vaut son voisinage avec les États-Unis — les plus formidables pourvoyeurs de spectacles (ou de « culture » selon certains) de tous les temps. En dépit de tout cela, le Canada a réussi à mettre en place des réseaux de radio et de télévision, qui, comme le pays lui-même, fonctionnent, somme toute, assez bien. Certes, les déficiences et les imperfections n'ont jamais manqué; certaines sont majeures : elles témoignent des difficultés que le pays, dans son évolution, doit affronter et surmonter.

Les vertus et les mérites de la radiodiffusion canadienne sont nombreux. Nous ne pouvons cependant nous y arrêter. Formuler une politique, c'est un peu vouloir faire fonctionner mieux ce qui fonctionne déjà bien. Nous examinerons donc le système, nous tenterons d'en comprendre l'évolution, les difficultés et les échecs pour, au bout du compte, suggérer les moyens de l'améliorer.

Vue en perspective

Lorsqu'en 1985 fut mis sur pied notre Groupe de travail, c'est fort opportunément que le ministre des Communications rappela les paroles vibrantes du premier ministre R.B. Bennett, dont le gouvernement, en 1932, avait présidé à la naissance de la radiodiffusion publique au Canada :

> D'abord, ce pays doit contrôler absolument la radiodiffusion de source canadienne [. . .] sans ce contrôle, elle ne saurait devenir l'agence pour la diffusion de la pensée et de l'unité nationale[1].

Ce rappel procédait moins d'une volonté partisane de souligner la filiation — il faut reconnaître qu'en ce domaine les préjugés politiques ont toujours compté pour peu comme facteur de controverses — que du souci de marquer l'étonnante permanence des choses au-delà des générations. À plusieurs reprises, en effet, nous avons été frappés par la permanence des problèmes et des débats qu'avait soulevés la radiodiffusion. À tel point que nous nous sommes demandé s'il y avait du nouveau sous le soleil, à part, évidemment, les satellites. Au moins pouvons-nous dire, en toute assurance, que les choix fondamentaux en matière de politique canadienne de radiodiffusion procèdent en droite ligne des problèmes séculaires qu'il faut régler.

Il est d'ailleurs frappant de constater que la première Commission royale sur la radiodiffusion, qui était présidée par Sir John Aird, avait été créée dans des circonstances semblables à celles qui ont décidé de la nôtre.

L'ère de la radio

Durant les années 1920, la radio canadienne manifestait bien l'influence grandissante des États-Unis tandis que déclinait l'Empire britannique. Mais, de plus en plus, on prenait conscience d'une culture canadienne distincte. Déjà, un mouvement s'était formé pour protéger les revues canadiennes par des dégrèvements fiscaux et postaux; alors qu'en même temps les magazines américains devaient commencer à payer des droits de douane. Quoique de façon brouillonne, on prenait certaines initiatives pour encourager l'industrie cinématographique au Canada. Une subvention d'État venait de consolider la Presse canadienne. Mais, alors que les années vingt s'égrenaient, et que les villes les plus modestes se dotaient d'une ou deux stations de radio, les Canadiens sentirent de plus en plus, à travers le nouveau média, la présence américaine. Ce pouvait être directement par des stations américaines situées près de la frontière, ou indirectement, par des stations canadiennes trop souvent enclines à servir de simples relais.

Ce fut Sir Henry Thornton, président des Chemins de fer nationaux du Canada, qui, le premier, inaugura un service public de radiodiffusion au pays.

Dès 1923, il créa un service d'émissions radiophoniques à l'intention des usagers du chemin de fer, des clients des hôtels et des employés. Presque toutes les stations radiophoniques appartenaient alors à des intérêts privés et transmettaient surtout des émissions américaines. Le service du CN, quant à lui, faisait appel à des Canadiens pour des concerts, des causeries et autres programmes.

Aird

C'est dans ce climat de crise latente que le premier ministre Mackenzie King mit sur pied, en 1928, la première Commission d'enquête sur la radiodiffusion. Cette Commission royale était dirigée par Sir John Aird, président de la Banque canadienne de commerce. Ses trois membres instaurèrent la procédure des enquêtes ultérieures — audiences dans tout le pays, consultation des principaux partis, réception de mémoires, examen attentif de divers modèles possibles de radiodiffusion — avant de présenter, en 1929, un rapport singulièrement succinct d'à peine neuf pages. La Commission avait entendu, déclarait-on dans le rapport, un éventail très varié d'opinions. « Cependant on s'est unanimement trouvé d'accord sur une question fondamentale — les auditeurs canadiens de radio veulent de la radiodiffusion canadienne. » Or, ajoutait-on, « la plupart des programmes radiodiffusés proviennent de sources extra-canadiennes[2] ».

La Commission Aird recommandait l'adoption du modèle britannique ou européen de radiodiffusion plutôt que le modèle commercial américain. Les commissaires étaient d'avis que seul un réseau national de propriété publique pouvait donner une radiodiffusion authentiquement canadienne. Les recettes que les radiodiffuseurs privés tirent de la publicité, concluaient-ils, ne seraient pas suffisantes pour satisfaire au besoin d'une programmation canadienne.

La Commission fixait comme objectif de diffusion « une bonne réception dans toute la région habitée du pays », ce qui représentait une entreprise coûteuse compte tenu des dimensions du Canada. Elle s'intéressait d'ailleurs plus à la qualité de la transmission qu'à la qualité du contenu, et recommandait des lois plus sévères pour faire échec aux sources d'interférence qui pouvaient nuire aux signaux de radiodiffusion.

Selon Aird et les autres commissaires, les installations matérielles et l'organisation de la radiodiffusion étaient de compétence fédérale. Le contenu pouvait relever de la responsabilité provinciale. « Il est toutefois à souhaiter, déclarait-on, que les autorités provinciales puissent exercer un contrôle absolu sur les programmes émis par la ou les stations situées dans les limites de leur territoire. » Mais le rapport s'empressait d'ajouter: « Quant à l'importance du contrôle à confier aux provinces, il est bien entendu qu'il devrait résulter d'une entente des provinces entre elles ainsi qu'avec les autorités du gouvernement du Dominion[3]. »

À l'époque de la Commission Aird, toute personne possédant un poste récepteur de radio avait à payer un permis qui coûtait alors deux dollars par an. Aird et ses collègues suggéraient d'augmenter cette redevance pour couvrir une partie des coûts du service radiophonique qu'ils proposaient; c'était d'ailleurs la pratique qui avait cours en Grande-Bretagne et dans d'autres pays européens. Ils recommandaient, en outre, que des commanditaires participent au financement

des programmes mais sans que soit faite de publicité pour des produits spécifiques. Enfin, ils préconisaient une subvention annuelle de l'État à la radiodiffusion, subvention dont le montant serait révisé tous les cinq ans.

Le rapport Aird soulevait une série de questions qui, par la suite, ont resurgi périodiquement. Elles demeurent un défi pour notre génération, tout comme elles l'étaient pour celle de Sir John Aird. Nous pouvons en dresser la liste : programmation canadienne ou américaine, capitaux publics ou privés, responsabilités du radiodiffuseur public par rapport à celles du secteur privé, promotion de la culture ou protection d'intérêts commerciaux (souvent appelés « industrie culturelle »), besoins commerciaux des stations privées par opposition à leurs obligations nationales, réglementation du contenu ou liberté d'expression, compétence fédérale ou provinciale, subvention annuelle au radiodiffuseur national ou financement à long terme, technologie ou programmation comme moteur du système. En 1929, donc, on avait déjà bien amorcé la longue recherche d'une politique cohérente et qui soit adaptée à ce pays aux caractéristiques si particulières.

Bennett, Spry et Massey

On ne peut guère douter de l'attachement de Sir John Aird ou du premier ministre R.B. Bennett, à l'entreprise privée. Ce sont eux, pourtant, qui ont introduit la radiodiffusion publique au Canada. Tous deux eurent immédiatement la conviction que le contrôle de l'État s'imposait pour éviter que notre pays soit envahi par la radiodiffusion américaine qui, elle, pouvait compter sur un puissant marché intérieur. Ce contrôle était, par ailleurs, la seule façon d'atteindre les objectifs de diffusion et de parvenir à une juste répartition d'une richesse naturelle rare. Bennett avait posé devant le Parlement, en 1932, trois principes mémorables :

> D'abord, ce pays doit contrôler absolument la radiodiffusion de source canadienne, sans ingérence ni influence étrangères. En l'absence de ce contrôle, la radiodiffusion ne peut jamais devenir une grande agence de communication pour les affaires nationales ou pour la propagation de la pensée et des idéaux nationaux; et, sans ce contrôle, elle ne saurait devenir l'agence pour la diffusion de la pensée et de l'unité nationale.[. . .]
>
> Deuxièmement, seule l'étatisation du système assurera au peuple de ce pays, sans qu'il soit question de classe ou de localité, des avantages égaux de la radiodiffusion. [. . .]
>
> Il est une troisième raison qui doit frapper tous les honorables députés de la Chambre. L'usage de l'air, ou l'air même, comme vous voudrez, qui se trouve au-dessus du territoire canadien, constitue une ressource naturelle dont nous avons la juridiction complète en vertu de la récente décision du Conseil privé. [. . .]Dans ces circonstances [. . .] je ne pense pas que le Gouvernement aurait raison de laisser exploiter l'air par des particuliers plutôt que de le réserver pour le bien du pays[4].

La Commission Aird avait recommandé que la programmation relève de la compétence provinciale, en accord avec Ottawa. Mais au moment de ce discours

de M. Bennett, le fédéral avait déjà fermement affirmé sa responsabilité sur la radiodiffusion. Le Québec, appuyé par le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan, avait contesté les prétentions fédérales, mais les tribunaux avaient statué en faveur du Dominion.

Une fois cette question de compétence réglée, la création d'un organisme centralisé de radiodiffusion publique se fit en deux étapes. La Commission canadienne de la radiodiffusion, créée par le gouvernement conservateur de M. Bennett en 1932, devint la Société Radio-Canada sous le régime libéral de Mackenzie King en 1936. Étant donné qu'il s'agissait d'un diffuseur public, et non d'État, on proclama très haut le principe d'indépendance totale à l'égard du gouvernement. Aird avait espéré que les stations privées disparaissent très vite; le nouveau système établissait toutefois un régime mixte qui faisait cohabiter stations privées et stations publiques. Avec ce système, Radio-Canada devait même, pour la diffusion, faire appel aux postes privés.

En 1936, certains postulats et principes fondamentaux s'étaient imposés. Ils allaient guider l'avenir de la radiodiffusion canadienne :

1. Les ondes hertziennes au Canada sont propriété publique et devraient être administrées, en son nom, par le gouvernement national. Personne ne peut posséder une fréquence mais on peut obtenir le privilège de l'utiliser en tenant compte de l'intérêt de la population.
2. Tant les propriétaires que les contenus doivent être canadiens.
3. Tous les Canadiens devraient avoir accès à ce service.
4. Le financement devrait venir à la fois de sources publiques et privées.
5. Les émissions devraient être de qualité et principalement canadiennes, mais on devrait aussi se procurer à l'étranger des émissions de haute qualité.

Le système établi en 1936 correspondait presque exactement, dans ses grandes lignes, aux propositions faites par la Ligue canadienne de la radio, le principal groupe de pression créé dans ce domaine et qui était alors dirigée par Alan Plaunt et Graham Spry. « C'est l'État ou les États-Unis », avait proclamé Spry dans l'un des slogans les plus retentissants de l'histoire du Canada. De fait, le pouvoir de l'organisme d'État en matière de radiodiffusion était considérable. Radio-Canada se voyait confier le mandat d'assurer un service radiophonique national. Mais il avait, en plus, les attributions d'un organisme de contrôle : accorder les permis et réglementer les secteurs de la radiodiffusion nationale qu'il ne possédait ni n'exploitait directement, c'est-à-dire les stations privées.

Cette évolution vers un contrôle plus marqué de l'État avait provoqué une vive opposition de l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), créée en 1926 et qui regroupait les stations privées. S'y opposèrent également de puissants intérêts commerciaux comme la compagnie de chemins de fer du Canadien Pacifique, qui s'était toujours opposée à la radio du CN. L'Association canadienne des radiodiffuseurs, qui avait tendance à défendre le point de vue de ses membres les plus importants, considérait qu'il y avait là conflit d'intérêts : Radio-Canada ne pouvait pas être à la fois une entreprise de diffusion — donc une concurrente — et un organisme de réglementation ayant, de ce fait, pouvoir sur les stations privées. Ce sentiment n'était pas toujours partagé par les petites stations affiliées à Radio-Canada qui entretenaient plutôt de bonnes relations avec la Société.

Évolution de la politique

Radio-Canada fut souvent l'objet de débats politiques. Cependant, elle se révéla l'instrument indispensable pour diffuser les émissions canadiennes que réclamait le public; en cela, elle répondait tout à fait aux attentes qu'avait mises en elle la Commission Aird. Fidèle à sa mission, la Société d'État contribua à maintenir la cohésion du pays pendant la guerre. Ce faisant, elle se rallia de plus en plus de partisans qui allaient se porter à sa défense lors des remises en question ultérieures. À cette époque, tout comme aujourd'hui d'ailleurs, le goût évident du public pour les émissions américaines aussi bien que pour les émissions canadiennes, compliquait les choses. Répondre à ces désirs représentait une entreprise de taille; pour Radio-Canada, toujours à court de fonds, et pour le secteur privé, d'abord intéressé par le profit.

En 1949, fut créée la Commission royale Massey, du nom de son président, Vincent Massey, qui allait devenir par la suite Gouverneur général. Cette Commission avait pour mandat d'enquêter sur « l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada » . Elle devait permettre à Ottawa de franchir, dans le domaine culturel, une nouvelle étape à partir des bases établies à la suite de la décision judiciaire de 1932 sur la radiodiffusion[5]. C'était la première fois que le gouvernement fédéral exprimait de si grandes prétentions dans le domaine de la culture. La radiodiffusion ne constituait d'ailleurs qu'un aspect du mandat confié à la Commission Massey. En résumé, la Commission rejeta la position de l'Association canadienne des radiodiffuseurs et donna son aval au système existant.

Radio-Canada sortit grandie de l'examen qu'en fit la Commission Massey. Le rapport confirmait que la radiodiffusion devait, en vertu de la loi, former « un seul régime national ». Si des licences étaient accordées à des stations privées, c'était uniquement parce qu'elles avaient un rôle utile à jouer dans ce système intégré. La Société d'État continuait d'en être la clef-de-voûte en vertu du pouvoir de réglementation dont elle jouissait « sur toute radiodiffusion faite au pays ». Le rapport poursuivait ainsi :

> Le principal grief des propriétaires de postes privés se fonde, croyons-nous, sur la supposition erronée qu'au Canada la radiodiffusion est une industrie. À notre avis, la radiodiffusion est, au Canada, un service d'État dirigé et régi dans l'intérêt public par un organisme comptable au Parlement[6].

Le rapport Massey révélait que 50 p. 100 de la population avait accès à la radio en 1936 et que ce chiffre avait atteint 90 p. 100 en 1950. Il s'agissait là d'une remarquable performance si l'on considère les difficultés particulières que présente le Canada pour une telle entreprise : deux langues, cinq fuseaux horaires, une population éparse. Mais alors que Sir Aird s'était d'abord préoccupé des installations matérielles et de l'organisation d'un réseau national, Massey affirmait que c'était « la qualité des émissions offertes aux auditeurs canadiens qui devait servir de justification au maintien d'un système national de radiodiffusion[7] ».

Le thème de la souveraineté culturelle revenait, dans le rapport Massey comme un véritable leitmotiv. « Nombre de Canadiens [. . .] craignaient, dans les années vingt, que l'annexion culturelle ne suivît notre intégration dans la radio américaine, tout comme l'annexion économique et même politique aurait

sûrement suivi, cinquante ans plus tôt, notre intégration dans le réseau ferroviaire des États-Unis[8]. » Massey s'opposait aux réseaux de stations radiophoniques privées qui, selon lui, « deviendraient inévitablement de petits chaînons des réseaux américains[9] ».

Au début de la décennie 1950, au moment où était publié le rapport Massey, s'ouvrait une ère nouvelle : celle de la télévision. Le nouveau média allait disputer à la radio son monopole. La Commission, avec une remarquable prescience, nous prévenait contre le pouvoir de fascination que risquait d'exercer le nouveau moyen de communication :

> La pression qu'on exercerait sur les postes de télévision privés, soustraits à la régie d'État, pour les amener à devenir de simples moyens de transmission des émissions commerciales d'origine américaine, serait presque irrésistible[10].

Ce qu'il fallait au Canada, affirmait la Commission, c'était un régime analogue à celui qui régissait la radio.

Le rapport Massey mettait en lumière à la fois les qualités et les défauts de notre système de radio, et il attirait l'attention, avec une grande perspicacité, sur les difficultés qui ne manqueraient pas d'affliger encore davantage l'ère de la télévision.

Le souci jaloux de préserver la souveraineté culturelle face au danger que représente la radiodiffusion américaine est demeuré, pendant près de soixante ans, un thème de grande actualité. À l'époque de Massey, on s'accorda largement à penser qu'il était du devoir de l'État de défendre la « culture » canadienne, au sens le plus large du terme, que les Canadiens s'entendent ou non sur les limites de cette obligation.

L'ère de la télévision

À la fin de la décennie 1940, au moment où la Commission Massey menait son enquête, la télévision commençait tout juste à prendre son essor aux États-Unis. Les premiers essais qui avaient eu lieu au Royaume-Uni, dans les années 1930, étaient, ici, passés pratiquement inaperçus. Mais son arrivée au Canada — d'abord par infiltration frontalière dans les régions voisines des États-Unis — changea radicalement le tableau de la radiodiffusion canadienne. Un peu plus de trois ans après la naissance de la télévision au Canada on créa, comme Massey l'avait suggéré, une commission royale d'enquête sur la radiodiffusion.

La première question qui s'imposait à l'examen participait de ces problèmes historiques auxquels avaient été confrontés, d'entrée, la radiodiffusion canadienne. Dès le début, 60 p. 100 des Canadiens eurent accès, par voie hertzienne, aux émissions de télévision diffusées par les réseaux américains. Tout au long des années cinquante, les villes canadiennes situées à moins de 75 kilomètres de la frontière américaine prirent peu à peu un cachet bien particulier : les toits de la plupart des maisons s'étaient hérissés d'antennes de télévision pour capter les émissions en provenance de Plattsburg, Buffalo et Bellingham. C'est ainsi que, sans avoir le moins du monde à livrer bataille, les Américains investirent les salons du Canada, au grand plaisir de ses habitants.

Pour les représentants des secteurs public et privé, la question majeure était bien sûr d'ordre financier. Compte tenu des ressources canadiennes, la télévi-

sion posait des problèmes beaucoup plus considérables que la radio. Les productions télévisuelles coûtent, en effet, beaucoup plus cher que les émissions radiophoniques. Les émissions de télévision produites aux États-Unis après avoir fait leurs frais sur le marché intérieur, pouvaient ensuite être offertes aux radiodiffuseurs canadiens à des prix ridiculement bas. Les diffuseurs du secteur privé s'étaient toujours employés à produire à moindres frais. Se lancer sur le marché de la télévision exigeait de gros capitaux; mais ils comprirent très vite qu'en s'alimentant aux productions américaines des réseaux et d'Hollywood, ils pouvaient très vite amortir leur investissement initial. Les conditions qui leur étaient faites pour l'achat d'émissions américaines étaient très intéressantes. Les déboursés nécessaires pour produire des émissions comparables au Canada étaient sans commune mesure. Mais pour pouvoir manœuvrer librement il devenait impératif de faire sauter l'obstacle des règlements érigés par Radio-Canada.

C'est alors que le gouvernement choisit de ne pas accorder à Radio-Canada les fonds d'immobilisation supplémentaires qui lui auraient permis de mettre en place un réseau national complet de télévision. En 1952, la Société commença à exploiter les stations de Montréal et de Toronto qui lui appartenaient en propre. Bientôt on octroya des licences à des stations privées avec statut de stations affiliées. L'histoire se répétait. Et c'est ainsi que le système national de télévision devint mixte, faisant cohabiter stations publiques et stations privées.

En même temps, on prenait conscience dans certains milieux que le nouveau média faisait peser sur la souveraineté culturelle nationale une menace d'une ampleur sans précédent. Bon gré mal gré, la Société, en proie à des restrictions budgétaires et débordée par la demande, fut bien obligée de se procurer certaines émissions à l'étranger, en particulier pour la télévision de langue anglaise. Les réseaux américains, dans leur conquête effrénée des auditoires, se livraient à une publicité tapageuse qui atteignait évidemment le Canada. De ce fait, les émissions américaines trouvaient ici plus facilement à se vendre que leur concurrentes canadiennes. Les radiodiffuseurs du secteur privé en vinrent naturellement à prétendre que les Canadiens préféraient les émissions américaines. Mais la demande des Canadiens pour des émissions produites au pays, n'avait pas diminué. C'était là une constante qu'avait signalée Sir John Aird, et que signalèrent tous ses successeurs.

Le gouvernement créa alors la Commission Fowler. Il s'agissait, en effet, d'examiner le sentiment d'insatisfaction générale dont souffrait la télédiffusion tout en faisant le point avant qu'il soit trop tard.

La Commission Fowler

Robert Fowler, avocat et président de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, fut nommé en 1955 à la direction de la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision. Dans son rapport, publié deux ans plus tard, la Commission reprenait à son compte, mais pour la télévision, les mêmes observations qui avaient été faites pour la radio dans les décennies précédentes. Il donnait aux protestations véhémentes de Graham Spry une expression encore plus officielle :

> Le choix n'est pas entre un régime canadien de diffusion réglementé par l'État et un régime canadien de concurrence laissé à des particuliers. Le choix est à faire entre un régime canadien étatisé, assurant dans une certaine mesure le mouvement des émissions entre l'est et l'ouest d'un bout à l'autre du Canada, marqué d'un certain esprit canadien, et contribuant à développer le sens de l'identité canadienne, le tout entraînant des frais considérables pour le Trésor national; et d'autre part, un régime laissé à l'entreprise privée que les forces économiques rendraient fatalement et dans une large mesure tributaire des émissions de radio et de télévision importées des États-Unis[11].

Les commissaires allèrent droit au but :

> Mais existerait-il une nation canadienne si l'on choisissait toujours la voie la moins onéreuse? Depuis près d'un siècle, les Canadiens ont toujours répondu dans le même sens, quels que soient leur parti ou leur origine ethnique. Nous sommes disposés, par aide financière ou autrement, et par voie de stimulation consciente, à compenser les désavantages qui résultent chez nous de la géographie d'une population clairsemée et de nos vastes distances. Nous acceptons cela comme fonction légitime du gouvernement au Canada[12].

Les auteurs du rapport Fowler reconnaissaient que les ressources publicitaires au Canada n'étaient pas suffisantes pour permettre à un réseau privé de couvrir le pays et d'offrir en sus des émissions canadiennes. Dans le même esprit qu'Aird et que Massey, ils concluaient que les stations d'un tel réseau deviendraient « forcément des débouchés pour les réseaux et les programmes américains ».

> Et cela, non pas parce que les diffuseurs particuliers manquent de patriotisme canadien ou du sens de la responsabilité, mais à cause des pressions d'ordre économique qui s'exercent sur les exploitants particuliers et qui rendent facile et peu coûteuse l'importation d'émissions américaines, mais difficile et coûteuse la production d'un nombre tant soit peu important d'émissions canadiennes[13].

Fowler et ses collègues soutenaient que dans un avenir prévisible la radio et la télévision pourraient former au Canada un système unique et mixte, composé des secteurs public et privé. Ce système serait réglementé et dirigé par un organisme au service de la population et responsable devant le Parlement. La Commission se livrait également à de longs développements pour justifier la réglementation du contenu. Les motifs invoqués : rareté des fréquences, tradition inexistante d'auto-réglementation susceptible de créer « des normes reconnues d'exécution », influence des commanditaires commerciaux sur la programmation et pressions économiques américaines.

> [. . .] ce n'est pas la liberté des exploitants de postes privés ou des commanditaires commerciaux qui importe, mais bien la liberté du public de jouir d'un régime de diffusion ouvrant le plus vaste débouché possible à la plus grande variété possible d'information, de divertissements et d'idées[14].

Les propriétaires de stations privées eurent en partie gain de cause dans leur revendication pour que Radio-Canada ne soit pas en même temps entreprise de

diffusion et organisme de réglementation. La Commission Fowler recommandait en effet qu'un Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (B.G.R.) soit mis en place pour réglementer Radio-Canada et les stations privées. Mais il fallut attendre 1958 pour que, sous le régime conservateur, la loi leur reconnaisse le statut revendiqué et mette les stations du secteur privé sous la tutelle du Bureau des gouverneurs tout en maintenant, pour Radio-Canada, un conseil d'administration relevant du Parlement. C'est ce Bureau des gouverneurs qui commença à imposer aux propriétaires de stations privées des exigences en matière de contenu canadien, bien qu'il eût des difficultés pour en établir qui soient satisfaisantes.

Les suites données au rapport Fowler rappellent les débuts de la radio. Les recommandations de la Commission royale nommée par le gouvernement de Mackenzie King avaient été prises en charge par le gouvernement Bennett, mais les Libéraux, de retour au pouvoir, s'étaient empressés de proposer des amendements. La Commission Fowler avait été créée par les Libéraux de Saint-Laurent, c'est aux Conservateurs de Diefenbaker qu'il incomba de prendre les décisions. Les Conservateurs ayant dû bientôt céder la place, les Libéraux dirigés par Pearson, jugèrent utile, comme on pouvait s'y attendre, d'apporter des modifications aux décisions qui avaient été prises. En 1964, Robert Fowler fut rappelé pour présider un comité consultatif sur la radiodiffusion; il présenta son rapport l'année suivante.

Le Comité Fowler recommandait pour l'essentiel la création d'une Régie canadienne des ondes destinée à remplacer le Bureau des gouverneurs et le conseil d'administration de Radio-Canada. On donnerait à cet organisme « les pleins pouvoirs et la pleine autorité de réglementer, surveiller, contrôler et étendre le système de la radio-télévision canadienne ». Sa principale fonction devait être la suivante:

> [. . .] élaborer une politique coordonnée en vue d'assurer des services de radiodiffusion à la population canadienne, c'est-à-dire à tous les Canadiens, par l'intermédiaire de toutes les stations publiques et privées de radiodiffusion[15].

Dans l'intervalle qui sépare les deux rapports Fowler, le Bureau des gouverneurs avait pris la décision capitale d'accorder une licence à CTV, réseau privé de télévision de langue anglaise, et à Télé-Métropole, station privée de télévision de langue française qui desservait le marché de Montréal. D'un seul coup, l'équilibre entre les secteurs public et privé s'en trouva radicalement modifié.

Cette gageure sembla, au début, être prometteuse. Les nouveaux détenteurs de licence, dans l'enthousiasme du moment, se crurent investis de la mission de promouvoir la culture canadienne en échange du privilège qui leur avait été accordé. Ils n'hésitèrent pas à prendre des engagements solennels pour s'acquitter de cette mission. Hélas, les nécessités pratiques entrevues par Massey et Fowler eurent tôt fait d'imposer leur loi. Les réseaux privés avaient obtenu leur licence en 1961; quatre ans plus tard, le Comité Fowler après avoir examiné les réalisations des radiodiffuseurs privés observait sans complaisance aucune :

> [. . .] le service d'émissions assuré par les postes privés [. . .] n'offre guère de ressemblance avec les promesses faites au BGR [. . .] Les engagements

> donnés en vue d'obtenir la cession d'une ressource publique ont été dans une large mesure ignorés et en règle générale, le service des stations privées n'a pas été à la hauteur des promesses faites [. . .] Les promesses faites par un radiodiffuseur pour obtenir un permis d'exploitation [. . .] devraient constituer un engagement exécutoire et non une simple formalité théorique ou une surenchère d'enthousiasme irréfléchi[16].

La Loi sur la radiodiffusion et ses suites

C'est dans ce contexte que le ministre des Communications, Judy La Marsh, publia en 1966 le *Livre blanc sur la radiodiffusion* qui, après les procédures d'usage, aboutit à la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 (une disposition importante du Livre blanc qui autorisait le financement de Radio-Canada au moyen de subventions quinquennales statutaires, fut toutefois exclue du texte de loi). C'est encore cette loi qui, avec certaines modifications, continue à régir la radiodiffusion canadienne.

Le but et les implications de cette loi étaient tout à fait clairs : il s'agissait de consacrer les principes et les objectifs fondamentaux de la radiodiffusion. Ceux-ci avaient été proclamés si souvent et avec tant de force depuis la publication du rapport Aird, quarante ans plus tôt, qu'ils faisaient l'unanimité de tous les partis politiques.

Comme nous examinons en détail, au chapitre 6, la loi de 1968, nous n'en présenterons ici que les grandes lignes. La loi créait un nouvel organisme de réglementation générale, le Conseil de la radiodiffusion canadienne (devenu aujourd'hui le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes). Cet organisme était doté de vastes pouvoirs l'habilitant à accorder des licences, à établir une réglementation détaillée et à imposer des conditions d'exploitation. La Société Radio-Canada, tout en conservant son propre conseil d'administration, était placée sous la juridiction du CRTC. L'ensemble de la radiodiffusion était déclaré « système unique [. . .] comprenant des secteurs public et privé [. . .] possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et à raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada[17] ». Mais alors que le mandat de Radio-Canada était défini avec beaucoup de précision, celui du secteur privé demeurait assez flou. Le « service national de radiodiffusion », pour reprendre la périphrase qui désignait Radio-Canada, devait être « un service équilibré qui renseigne, éclaire et divertisse des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers, et qui offre une répartition équitable de toute la gamme de la programmation ». Il devait être en outre « de langue anglaise et de langue française, répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional[18] ».

Le secteur privé ne se voyait pas imposer d'obligations comparables. On en vint logiquement à conclure que les radiodiffuseurs privés n'étaient pas tenus de poursuivre les objectifs de l'État au même titre que Radio-Canada. A vrai dire, ils se voyaient déchargés du fardeau — que la loi de 1958 leur avait imposé — d'offrir une programmation dont le contenu et la nature soient principalement canadiens. Ils devaient cependant « utiliser principalement des ressources cana-

diennes créatives ».La loi de 1968 stipulait aussi clairement qu'en cas de conflit entre les secteurs public et privé de radiodiffusion, c'est le secteur public qui aurait prédominance.

La loi de 1968 mit en place les structures auxquelles la radiodiffusion est soumise depuis dix-huit ans. Invariablement, les activités de chacun ont été présentées comme étant en parfaite harmonie avec les dispositions de la loi. Au fil des ans, le CRTC a considérablement assoupli la notion de « principalement canadien » en matière de radiodiffusion, sans cesser de s'autoriser de la loi. Bien que le secteur privé reconnaisse ses responsabilités nationales, aux termes de la loi, les impératifs commerciaux l'obligent à accorder une place de choix aux émissions américaines pendant les heures de forte écoute. Pour sa part, Radio-Canada se multiplie pour répondre à tous les goûts, avec des ressources qui ne lui permettent en fait qu'une certaine production pour un certain public. Le ministère des Communications et le CRTC se sont attachés à déterminer comment on peut concilier l'évolution technologique et une loi adoptée avant que plusieurs des nouvelles techniques en place aient même été prévues. L'industrie de la câblodistribution, notamment, a cherché, pour justifier sa propre croissance effrénée, à s'appuyer sur une loi où elle ne figure qu'accessoirement.

À vrai dire, les auteurs de la loi de 1968 seraient étonnés, aujourd'hui, de voir combien le contexte de la radio-télévision a changé. Bref, le temps est venu de refondre la loi sur la radiodiffusion canadienne.

Le nouveau visage de la radiodiffusion

La loi de 1968 était venue couronner une période d'abondance, au cours de laquelle la radiodiffusion avait connu une expansion extraordinaire. Après la guerre, l'exode massif des ruraux vers les villes, l'explosion démographique et une immigration accélérée avaient modifié le visage du Canada. Le nouvel environnement urbain était propice à l'essor des moyens de communication de masse. Les revenus réels connaissaient aussi une croissance rapide. Il y avait davantage d'argent pour acheter les biens et services dont la publicité aidait à financer les émissions, davantage d'argent pour payer les impôts qui servaient à subventionner la radiodiffusion, davantage d'argent aussi pour acheter les appareils. Bref, la télévision toucha l'ensemble de la population canadienne plus vite que dans tout autre pays.

Au Québec, le réseau français de Radio-Canada était devenu un ferment de transformation sociale. Il révélait à un peuple son identité et stimulait une prise de conscience nationale qui allait caractériser la scène politique canadienne pendant une génération, celle de la « Révolution tranquille ». Dans le reste du Canada, la télévision devait éveiller le nationalisme par simple effet de réaction, car elle ne servait guère que de canal au déferlement de plus en plus rapide de la culture populaire américaine sur le marché canadien. Or, la disponibilité d'émissions américaines peu coûteuses, comme le signalait le premier rapport Fowler, empêchait même le réseau anglais de Radio-Canada d'offrir à la population anglophone des possibilités d'expression analogues à celles dont jouissait le Québec.

L'ironie du sort voulut que la télévision canadienne s'épanouisse de plus en plus en marge des objectifs fixés dans la loi de 1968. Le Comité Fowler recommandait que les objectifs de la radiodiffusion soient consacrés par la loi de manière à renforcer le pacte passé entre l'État et ceux qui avaient obtenu le privilège de détenir une licence de radiodiffusion :

> Toutes les entreprises de radiodiffusion, tant publiques que privées, dépendent de l'appui de la population lorsqu'elles sont autorisées à utiliser un bien public limité. Elles doivent payer le tribut de ces droits précieux en faisant preuve du sens des responsabilités et l'État a parfaitement le droit de s'assurer qu'elles font honneur à la confiance qu'on a placée en elles[19].

Par ailleurs, on comptait implicitement sur l'État pour protéger les radiodiffuseurs canadiens afin qu'ils puissent prendre en charge certaines activités culturelles peu rentables. Au sujet de l'expansion du câble, par exemple, Fowler avait évoqué la menace que pouvaient représenter les réseaux câblés pour les propriétaires de stations. La loi de 1968 considérait que la télévision par câble faisait partie des entreprises dites « de réception de radiodiffusion » et qu'elle formait par conséquent un élément du système de radiodiffusion, assujetti à la réglementation du CRTC Mais la loi ne stipulait pas comment cette réglementation s'appliquerait. Dans les années qui suivirent, le CRTC déclara qu'il se voyait contraint de traiter l'industrie de la câblodistribution de manière à protéger les entreprises locales de radiodiffusion, ainsi que leurs sources de revenus.

Or, même si le Conseil ne permettait toujours pas aux stations de radio et de télévision canadiennes de s'affilier à des réseaux américains, il allait autoriser les câblodistributeurs à retransmettre le programme complet de toutes les chaînes de télévision américaines. C'est ainsi que prirent naissance les conflits — qui persistent encore aujourd'hui — entre les radiodiffuseurs et les câblodistributeurs au Canada.

Il est manifeste qu'il fallait désormais tenir compte de la câblodistribution. Le rapport Fowler évaluait avec justesse l'influence qu'allait exercer la télévision par câble, non seulement en favorisant encore plus la pénétration des émissions américaines mais aussi en fragmentant les publics. Les nouvelles techniques — câble, satellite ou informatique — changeaient peu à peu la nature de la radiodiffusion.

Grâce à la tradition de non-ingérence politique en radiodiffusion, Radio-Canada et, par la suite, le BGR et le CRTC se trouvaient, en principe, libres d'agir sans l'intervention de l'État. Dès le départ, les gouvernements s'en sont plutôt tenus à ce qu'on pourrait appeler « une orientation par commission d'enquête » : un comité parlementaire ou une commission extérieure présentait, à la suite d'une enquête, des recommandations permettant de fonder l'action du gouvernement. Il est bien clair, en tout cas, que notre propre Groupe de travail s'inscrit dans ce cadre.

Dans les prochains chapitres, nous examinons en détail plusieurs de ces questions d'orientation, qui servent de toile de fond à nos recommandations. La suite de ce chapitre traite succinctement des étapes importantes qui ont suivi l'adoption de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968.

Évolution de la politique

L'importance des nouvelles technologies en matière de communication fut reconnue institutionnellement en 1969 par la création du ministère des Communications, à qui fut confiée la responsabilité de la gestion du spectre et des aspects techniques de la politique de la radiodiffusion. Deux ans plus tard, la Télécommission, groupe formé par le nouveau ministre pour orienter l'élaboration d'une politique durant les débuts du ministère, faisait remarquer dans son rapport, *Univers sans distance*, que :

> [. . .] les moyens destinés à mettre en œuvre la politique de radiodiffusion appartiennent à la technologie des télécommunications et peuvent être améliorés par les nouveaux systèmes et dispositifs. Les réseaux câblés, par exemple, pourraient devenir la principale méthode de prestation dans les collectivités urbaines, mais la transmission par satellites et les nouveaux modes terrestres contribueront également à améliorer l'efficacité de la politique de radiodiffusion et, partant, du corps social[20].

Avec un livre vert sur la politique des communications, publié en 1973 et parrainé par le ministère des Communications, le gouvernement libéral jeta les bases d'un regroupement des télécommunications et de la radiodiffusion sous l'autorité du CRTC. Ce livre vert envisageait une politique des communications plutôt ambitieuse. Il parlait de « contrepoids à la forte attraction continentale nord-sud », ainsi que de « promotion de l'unité et de l'identité nationales au milieu d'une nécessaire diversité culturelle et régionale ». Le livre soulignait qu'on ne pouvait envisager « aujourd'hui moins que jamais les aspects techniques et pécuniaires de la télécommunication isolément de ses incidences culturelles et sociales[21] ».

Dans ce livre vert, on proposait que l'État assure l'orientation générale de l'organisme qui devait présider au destin de la radiodiffusion et des télécommunications réunies. Ce regroupement semblait s'imposer, vu que « des systèmes naguère autonomes tendent vers l'interconnexion, ainsi que vers une intégration et une puissance accrues » . Dans l'atmosphère tendue des relations fédérales-provinciales au cours des années 1970, cette initiative apparaissait pour bien des provinces, en particulier pour le Québec, comme une ingérence caractérisée du gouvernement fédéral dans les télécommunications et la culture, domaine traditionnellement de compétence provinciale. La direction mixte — fédérale-provinciale — proposée par Ottawa fut rejetée. Le gouvernement fédéral mit donc son projet à exécution, mais en restant dans les limites de sa compétence.

En 1976, le CRTC se vit confier la charge supplémentaire des télécommunications. Le nouvel organisme, sans changer de sigle, troquait son nom de Conseil de la radiodiffusion canadienne contre celui de Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. En 1978, un projet de loi sur les télécommunications, portant à la fois sur la radiodiffusion et les télécommunications, fut déposé à la Chambre par le ministre des Communications, mais n'aboutit pas. Point notable : dans l'article 3a) de ce projet — le Bill C-16 — l'objectif fondamental de la radiodiffusion était étendu à tout le secteur des communications:

> [. . .] des systèmes efficaces de télécommunication étant indispensables à la souveraineté et à l'intégrité territoriale du Canada, il y a lieu de développer et d'exploiter les services de télécommunication et les possibilités de production de manière à sauvegarder, enrichir et affermir le patrimoine culturel, politique, social et économique du Canada[22].

Une décennie d'études

Recourant une nouvelle fois à sa stratégie favorite, les enquêtes, le gouvernement mit sur pied, en 1978, le Comité Clyne. Il le chargea d'examiner les défis que posaient à la souveraineté canadienne les nouvelles communications. Son président, J.V. Clyne, était un ancien juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Établissant le constat que les Canadiens étaient déjà envahis par une programmation étrangère, Clyne et ses collègues conseillèrent fortement l'adoption de mesures destinées à renforcer l'efficacité de Radio-Canada. À leurs yeux, cet organisme était le principal instrument national de « préservation de la souveraineté sociale et culturelle du Canada ».

Le Comité présenta vingt-six recommandations. Plusieurs d'entre elles étaient extrêmement détaillées, mais on peut juger du ton général du rapport par le dernier paragraphe :

> Nous terminons notre travail non pas par une autre recommandation, mais une exhortation. Avec toute la vigueur dont nous disposons, nous exhortons le gouvernement du Canada à prendre immédiatement des mesures pour alerter les Canadiens aux périls que la télématique fait courir à la souveraineté de leur pays. Nous incitons en outre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux à prendre des dispositions immédiates pour mettre en place une structure rationnelle de la télécommunication qui protège désormais notre pays contre toute perte de souveraineté sous ses aspects économiques, sociaux, culturels et politiques[23].

Tandis que le Comité Clyne posait le principe de l'intégration de la technologie des communications, le Comité d'examen de la politique culturelle fédérale, coprésidé par Louis Applebaum et Jacques Hébert, devait étudier toute la gamme des services et des actions politiques touchant à la culture. Dans le sillage de la Commission Massey, dont ils assuraient en quelque sorte la mise à jour, Applebaum et Hébert avaient reçu un mandat qui englobait la radiodiffusion. Dans leur rapport, ils en arrivèrent à la conclusion, d'une part, que Radio-Canada était un organe essentiel à la culture canadienne, d'autre part, qu'il fallait mettre en demeure les radiodiffuseurs privés de contribuer à la canadianisation de la programmation sur les réseaux de télévision de langue anglaise. Telles sont, aussi, les conclusions auxquelles aboutit notre Groupe de travail.

Au demeurant, pratiquement toutes les commissions d'enquête se sont heurtées à ce dilemme dans lequel se trouve toujours enfermée la radiodiffusion canadienne: comment les Canadiens peuvent-ils se voir offrir un choix sérieux d'émissions canadiennes dans un système où *a*) l'influence américaine est inéluctable, *b*) les forces du marché imposent des émissions américaines, à la fois pour des raisons de coûts de production et de revenus publicitaires, et *c*) les

Canadiens eux-mêmes veulent avoir accès aux émissions canadiennes tout autant qu'aux émissions américaines.

En revanche, notre Groupe de travail doit avouer son désaccord avec bon nombre des recommandations présentées par Applebaum-Hébert pour résoudre ce dilemme fondamental. En effet, certaines de leurs recommandations auraient contrevenu aux principes qu'eux-mêmes préconisent. Nous pensons notamment à la suggestion que Radio-Canada ait recours à des producteurs indépendants pour tout genre de programme, à l'exclusion de l'information.

La loi de 1968 avait conféré au CRTC des pouvoirs étendus de réglementation sur la radiodiffusion au Canada. Bien que le gouvernement fédéral se fût employé, par divers projets, à vouloir diriger l'action du CRTC, le Conseil n'en a pas moins continué, conformément au mandat qui lui avait été confié, d'agir en toute liberté. Cette action consiste toujours à tenir des audiences sur les points litigieux, décider de la politique, passer des règlements et appliquer des décisions, après consultations plus ou moins étroites avec le gouvernement et le ministère des Communications.

Au terme de plusieurs années de débats, les services provinciaux de télévision éducative finirent par obtenir une licence au début des années 1970. Par la suite, ils se virent accorder une grande marge de manœuvre pour établir leur programmation et diriger leur action. C'est à cette époque aussi que la radiodiffusion communautaire reçut le feu vert. Mais jusqu'à la fin des années 1970, malgré les pressions considérables exercées par le ministère des Communications pour lancer la télévision payante, le CRTC a maintenu son refus. Il invoquait l'incompatibilité avec les dispositions de la loi de 1968 et disait craindre « l'influence néfaste » qu'elle pourrait avoir sur l'industrie de la radiodiffusion.

Le CRTC finit par prendre l'habitude de créer des groupes de travail pour étudier les grandes questions. Il commença par un comité, dirigé par Réal Therrien, vice-président du CRTC, chargé d'examiner les services aux autochtones et dans les régions éloignées — problème de plus en plus préoccupant. Il devait, en outre, étudier le problème de l'introduction de la télévision payante. Face aux pressions croissantes, le Comité crut n'avoir d'autre choix que de recommander, dans son rapport de 1980, l'adoption de la télévision payante. Il se justifiait, avec un optimisme peut-être exagéré, en affirmant qu'elle stimulerait la production de programmes et la création de nouveaux services canadiens. Le Comité préparait ainsi le terrain pour l'octroi d'une licence au service des Communications par satellite canadien Inc. (Cancom), à l'intention des régions éloignées et sous-équipées, ainsi qu'aux services de transmission satellite-câble et de télévision payante.

Pendant ce temps, le gouvernement Trudeau, de retour au pouvoir en 1980, avait poursuivi le même objectif, celui d'englober dans une même politique les moyens de communication et leur contenu culturel. La radiodiffusion en faisait évidemment partie. Bientôt, les programmes fédéraux d'aide aux industries culturelles passèrent du Secrétariat d'État au ministère des Communications. Dans ce nouveau cadre, la politique culturelle se teinta de préoccupations commerciales et industrielles. Certains trouvèrent qu'on mettait exagérément l'accent sur les implications économiques des activités culturelles et sur le souci

de créer des produits et services culturels canadiens dans une optique d'exportation. Le ministère des Communications s'occupait particulièrement d'établir un lien entre la culture, parfois présentée comme une sorte de logiciel, et les possibilités offertes par les nouvelles techniques de communication.

Le ministère des Communications publia, en 1983, *Vers une nouvelle politique nationale de la radiotélédiffusion*. C'était, en ce domaine, la première prise de position d'envergure émanant du ministère. Cette stratégie comprenait quatre aspects. Le premier suggérait que le CRTC cesse d'insister, comme c'était son habitude, sur le rôle des radiodiffuseurs privés, restreignant en conséquence l'influence de la câblodistribution sur la fragmentation de leur marché. Le câble allait devenir « l'instrument de choix » de l'État pour offrir à la majorité des Canadiens toute une gamme de nouvelles options en matière de programmation. Le deuxième aspect consistait à créer le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, dont le budget serait établi, au départ, à 35 millions de dollars, mais devait atteindre 60 millions après cinq ans. Le troisième aspect devait, avec le projet de loi C-20, conférer au gouvernement le pouvoir, depuis longtemps recherché, d'orienter la politique générale du CRTC. Le quatrième, qui reflétait une nouvelle controverse, consistait à supprimer le permis pour la réception individuelle par antenne parabolique. En réalité, cette stratégie comportait une cinquième décision mais qui ne prit effet que plus tard lorsque, dans le budget, on institua une nouvelle taxe sur les abonnements au câble pour aider à financer le Fonds de développement.

L'évolution technologique avait permis la multiplication des canaux. Le gouvernement en vint à penser que la seule façon de permettre au Canada de faire face à la situation était d'augmenter sa propre capacité de programmation, en particulier dans des domaines où la programmation étrangère accaparait l'écoute canadienne. « Il devra être de règle, pouvait-on lire dans l'énoncé de politique de 1983, pour le système canadien, d'offrir une quantité appréciable d'émissions canadiennes dans toutes les catégories, notamment les dramatiques, les émissions pour enfants et les variétés[24]. »

Cette première prise de position d'envergure en matière de radiodiffusion, depuis la loi de 1968, laissait quelque peu à désirer. Elle surestimait les effets immédiats de l'évolution technologique sur la multiplication des canaux disponibles et sur la possibilité financière de les alimenter en émissions de qualité. Elle se montrait, en outre, par trop optimiste quant à l'avènement des satellites de diffusion directe à domicile.

En institutionnalisant la télévision par câble, la stratégie du ministère légitimait, du même coup, une des fonctions inéluctables du câble, c'est-à-dire celle de mettre les émissions américaines à portée d'un nombre plus grand de Canadiens. Dans les faits, elle entérinait un système de privilèges puisque certains Canadiens, pour des raisons économiques ou géographiques, n'étaient pas en mesure de s'abonner au câble. Nous avons dû admettre la même réalité, mais ce constat doit avoir pour effet d'aiguiser encore la détermination des décideurs. Dans un document d'orientation subséquent, *Bâtir l'avenir : vers une Société Radio-Canada distincte*[25], le gouvernement imposait des obligations encore plus grandes à la Société sans pour autant lui accorder les crédits correspondants. En fait, dans les huit ans qui avaient précédé la publication de la

stratégie de 1983, le gouvernement avait systématiquement comprimé les ressources de la Société. Elle se retrouvait donc devant la perspective de devoir faire plus avec moins.

La création du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, comme partie prenante de la Société de développement de l'industrie du cinéma canadien (devenue plus tard Téléfilm Canada), donnait suite aux recommandations du rapport Clyne et du rapport Applebaum-Hébert. Le Fonds devait servir à atteindre les objectifs établis dans la stratégie de radiodiffusion et à consolider l'industrie de la production d'émissions canadiennes. La suppression des permis relatifs aux antennes paraboliques personnelles fut bien acceptée car, de toute façon, l'interdiction n'était pas une façon pratique de régler le problème. En outre, la nouvelle taxe imposée aux abonnés du câble devait permettre de financer la production d'émissions canadiennes. Malheureusement, l'industrie de la câblodistribution réussit à faire admettre l'idée que ce sont les exploitants, plutôt que les abonnés, qui en assument la charge.

La nouvelle stratégie portait également en elle les questions qui, durant quinze ans, avaient opposé le CRTC et le gouvernement fédéral, représenté par le ministère des Communications, au sujet de la politique de la radiodiffusion. Le ministère des Communications favorisait le développement de nouvelles technologies, dans des domaines comme les satellites de communications et les services d'impression électronique de Télidon. Le CRTC, quant à lui, fidèle en cela à son mandat, accordait la priorité à la programmation et aux radiodiffuseurs canadiens. Pour plusieurs, le CRTC s'arrogeait en quelque sorte les prérogatives du gouvernement et du Parlement en prenant l'initiative d'orienter la politique nationale. On peut donc aisément comprendre que le gouvernement ait voulu reprendre la situation en main. Mais certains craignaient qu'on doive en arriver là. Pour eux, cela constituait une menace d'ingérence gouvernementale dans les activités d'un organisme indépendant : la crainte qu'on puisse attenter à la liberté d'expression affleurait.

Des tensions se faisaient aussi sentir à l'intérieur même du gouvernement. Les défenseurs des arts et de la culture soutenaient que le ministère des Communications, du fait de son orientation essentiellement technologique, n'avait pas vocation à traiter de politique en matière de radiodiffusion. Or la radiodiffusion relève, en très grande part, de préoccupations culturelles; et ce n'est qu'en 1980 que le ministère des Communications fut appelé à s'intéresser aux arts et à la culture. Il fallut attendre 1985 pour que la politique de la radiodiffusion soit confiée au secteur des affaires culturelles du ministère. Mais il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ce changement.

L'ère des communications intégrées

Au cours des prochaines années, le Canada doit revoir sa politique de la radiodiffusion et des télécommunications pour l'adapter à une nouvelle ère. Une première époque avait été dominée par la radio; une deuxième avait suivi qui avait vu l'essor de la télévision hertzienne; nous avons déjà atteint une troisième période, caractérisée par l'intégration des communications. Les nouveaux sys-

tèmes de diffusion, de production et de réception des émissions accroissent considérablement les possibilités de choix, la qualité technique et l'étendue des services.

De nos jours, lorsqu'on parle de choix, on pense à la diversité des canaux qui sont accessibles par satellite ou par câble. Dans l'avenir, le choix pourrait porter sur un éventail pratiquement infini de contenus, qu'il faudra, bien évidemment, payer. Par exemple, l'amélioration de la qualité technique pourrait signifier aujourd'hui la télévision en stéréophonie ou la télévision « intelligente », avec des microprocesseurs capables de donner à l'image la qualité que l'on obtient en studio. Dans quelques années, on pourrait bien disposer d'écrans géants de haute définition, plats comme un tableau, sur lesquels on sera capable de projeter des émissions télévisées à l'instar des films de 35 mm. Pour l'heure, la diversification des services s'exprime en termes de distribution de bandes vidéo, d'accès à des services spécialisés, de projets expérimentaux dans le domaine des services textuels et graphiques, d'échanges commerciaux et de services de surveillance. Mais dans l'avenir, grâce à des écrans plus faciles à manipuler et dont la définition sera améliorée, on est en droit d'espérer que tout et chacun aura accès, depuis son domicile, à tous les services de production électronique. Lorsque nous traiterons plus avant de cette technologie dans un chapitre ultérieur, nous verrons quels problèmes se posent pour l'élaboration d'une politique du futur.

Mais quel que soit l'avenir fantasmagorique qui nous est réservé, il est sûr qu'il faudra continuer à assurer la présence canadienne en radiodiffusion et que la politique n'en devra pas être une de restriction des choix. Plus que jamais, la radiodiffusion doit faire partie intégrante de toute politique culturelle. Pendant des décennies, nous nous sommes préoccupés de contenants. Aujourd'hui, l'impératif majeur doit être les contenus.

Le tournant du présent millénaire constituait l'horizon de notre cadre d'étude. Nous sommes persuadés que des percées importantes se produiront d'ici l'an 2000, mais nous pensons qu'elles se feront progressivement plutôt que brutalement. La troisième ère de la radiodiffusion, si fondamentalement différente qu'elle soit de celle qui l'a précédée, sera moins une révolution qu'une évolution. Les ères se chevauchent plutôt qu'elles ne se supplantent. Loin de disparaître, les anciens services trouveront de nouveaux créneaux. La nouvelle ère de la radiodiffusion, déjà partiellement établie, ouvre des perspectives prodigieuses où se mêlent des éléments d'hiers et les ferments de demain. Au Canada, nous disposons des compétences et du talent nécessaires pour demeurer à l'avant-garde des nouvelles technologies et les mettre au service de nos besoins.

Les membres de notre Groupe de travail s'accordent tout à fait avec Sir John Aird et ses collègues au sujet du service de radiodiffusion au Canada. Aujourd'hui comme il y a un demi-siècle, ce service devrait « être à la hauteur de ce qui est offert dans tout autre pays » — tout en demeurant, dans la mesure du possible, un service véritablement canadien, destiné aux millions de Canadiens qui ont foi en lui.

Notes et références

1. R.B. Bennett, Premier ministre, présentation du Bill 94 sur la radiodiffusion, *Débats de la Chambre des communes*, le 18 mai 1932, p. 3020.
2. Canada, Commission royale de la radiodiffusion, *Rapport* (Commission Aird), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1929, p. 6.
3. *Ibid.*, p. 7.
4. Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats*, le 18 mai 1932.
5. *Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, 1932 AC304, traduction dans François Chevrette et Herbert Marx, *Droit constitutionnel : notes et jurisprudence*, Presses de l'Université de Montréal, 1982, p. 1274.
6. Canada, Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951, p. 331.
7. *Ibid.*, p. 32.
8. *Ibid.*, p. 30.
9. *Ibid.*, p. 336.
10. *Ibid.*, p. 350.
11. Canada, Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, p. 11.
12. *Ibid.*, p. 10.
13. *Ibid.*, p. 12.
14. *Ibid.*, p. 101.
15. Canada, Comité sur la radiodiffusion, *Rapport* (comité Fowler), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 108.
16. *Ibid.*, p. 118-119.
17. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, ch. B-11, art. 3a), 3b).
18. *Ibid.*, art. 3g).
19. Comité sur la radiodiffusion, *op. cit.*, p. 5.
20. Canada, ministère des Communications, *Instant World*, rapport sur les télécommunications, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 5. [traduction]
21. Canada, ministère des Communications, *Vers une politique nationale de la télécommunication*, exposé du gouvernement du Canada, Ottawa, Information Canada, 1973, p. 4.
22. Canada, Chambre des communes, Bill C-16, le 9 novembre 1978.
23. Canada, Comité consultatif des télécommunications et de la souveraineté canadienne, *Le Canada et la télécommunication*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 82.
24. Canada, ministère des Communications, *Vers une nouvelle politique nationale de la radiodiffusion*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 9.
25. Francis Fox, ministre des Communications, *Bâtir l'avenir : vers une Société Radio-Canada distincte*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.

Chapitre 2

La dimension internationale

La dimension internationale

Sir John Aird se sentirait tout à fait à l'aise devant les enjeux et les dilemmes qu'a dû tourner et retourner le Groupe de travail. Ce qui l'étonnerait cependant c'est de constater combien les satellites, liés à d'autres techniques nouvelles, exposent maintenant tous les pays industrialisés aux problèmes qui, de tout temps, ont agité la radiodiffusion canadienne.

Il n'est pas exagéré de dire que partout dans le monde, la radio-télévision est en crise, et plus encore le secteur public. En Europe, la vague est à la privatisation; partout, le financement des télévisions publiques se ressent de la course au repli de l'État. En France, la décision de céder au secteur privé la première chaîne, TF1, provoquait une tempête dans l'opinion publique au moment même où nous terminions nos travaux. Dans plusieurs pays, s'effrite le monopole que détenait encore le secteur public, il y a quelques années.

Conrad Winn, de l'Université Carleton, écrit que la plupart des démocraties libérales tendent à laisser davantage de place au secteur privé dans le domaine de la radiodiffusion, soit par la création de chaînes privées ou par le recours de plus en plus fréquent à la production indépendante.
Winn ajoute :

> Il y a une tendance marquée chez les télédiffuseurs publics et privés de plusieurs pays à confier une plus grande part de leur production à des indépendants. Ainsi, les télédiffuseurs publics du Japon, de France, de Grande-Bretagne, de Belgique et d'ailleurs ont-ils décidé en toute connaissance de cause, ces dernières années, d'acheter plus d'émissions aux producteurs indépendants[1].

Le plus souvent cependant, ainsi que le proposait chez nous le rapport Applebaum-Hébert, on exclut de ce transfert les nouvelles et les affaires publiques. En Belgique, le gouvernement a récemment permis à la RTBF, le service public de langue française, de faire appel au secteur privé mais du même coup, il ordonnait expressément au secteur public de continuer à produire ses propres émissions d'information.

En Grande-Bretagne, le comité Peacock étudiait, à l'hiver 1986, les modes de financement qui s'offrent à la BBC y inclus, crime de lèse-majesté, le recours à la publicité.

> Pour plusieurs, et surtout pour la direction de la BBC, la seule évocation d'un recours à la publicité est aussi insupportable que de couper les vivres à la reine mère et de faire appel à des commanditaires ou à d'autres moyens commerciaux pour financer ses activités publiques. Le comité Peacock travaille d'arrache-pied à recueillir des témoignages, mais son existence même suffit à aviver le débat sur le rôle de la radiotélévision publique, le poids des pressions commerciales et des cotes d'écoute, et l'efficacité de la concurrence[2].

Le comité a cependant écarté le recours à la publicité[3].

Il s'agit de débats, on le voit, qui ne sont pas exclusivement canadiens. La crise budgétaire et le désengagement de l'État ne sont, d'ailleurs, pas seuls en

cause. D'autres débats sont issus de la révolution technique, qui en multipliant les choix autant que les canaux, change complètement les règles du jeu.

Le groupe de travail du CRTC sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal desservies (Rapport Klingle) soulignait notamment les pressions nouvelles qu'exerce sur le système de diffusion l'usage croissant des satellites :

> La politique du CRTC de favoriser le système de la radiodiffusion canadienne en réprimant la propagation des services d'émissions américaines au Canada, qui était valable en 1975, n'est plus applicable dans le milieu transformé qui existe en 1985[4].

En ouvrant le ciel aux antennes paraboliques, le ministre Francis Fox reconnaissait déjà, en 1983, les limites de la réglementation pour maîtriser le phénomène. Les techniques de distribution rendent problématiques les résultats qu'on peut escompter d'une politique axée seulement sur le contingentement des émissions. Il suffit de passer à une autre technique, le magnétoscope par exemple, pour contourner la réglementation. Mais il y a plus.

Partout, la capacité de production nationale (financière et souvent humaine) retarde sur les nouveaux moyens de transmission. Et selon un scénario bien connu au Canada, les émissions offertes à bon compte sur le marché, sont américaines. Le rapport Bredin[5], remis au premier ministre français en mai 1985, explique qu'il en coûterait douze fois plus que son prix d'achat pour produire en France une émission de même « qualité » que Dallas. Les télévisions nationales deviennent donc américaines sur les nouvelles chaînes privées comme aux réseaux publics qui, pour soutenir la concurrence, cèdent à la même tentation. Car les produits américains, les techniques « d'entertainment » mais aussi l'universalité des thèmes, font partout recette. C'est le triomphe de la culture pop. « Le pop, c'est ce qui plaît illico à l'oreille, à l'oeil, à l'esprit[6]. »

Après les pays du Tiers-Monde qui avaient lancé le débat à la tribune de l'UNESCO il y a maintenant dix ans, c'est aujourd'hui l'Europe qui invoque la souveraineté nationale pour repousser une invasion culturelle que le Canada affronte depuis les débuts de la radio, à la fin des années vingt. Les discussions sur le libre-échange Canada-États-Unis ramènent la question sous les feux de l'actualité.

Le monde se « canadianise », c'est-à-dire qu'il apprend à composer avec la culture américaine. Le Canada semble perdre l'esprit de clocher que certains lui attribuaient dans le passé sur la foi d'hymnes à la « terre de nos aïeux », ou d'exhortations légales à « la sauvegarde, l'enrichissement et le raffermissement » de la structure (tissu) nationale. Les programmes de télévision, les affiches des cinémas, les kiosques à journaux, les librairies nous montrent à quel point notre pays est ouvert aux produits culturels étrangers. Le Canada s'est d'ailleurs souvent présenté dans les forums internationaux comme un pays qui a su concilier les valeurs qui s'opposent dans le débat sur les communications : la préservation des cultures nationales, d'une part, la liberté d'expression et la libre circulation des informations et des idées, d'autre part.

Des enquêtes sur l'opinion publique à ce sujet révèlent que les Canadiens

tiennent tout autant à la culture américaine qu'ils appuient les mesures gouvernementales adoptées pour leur ouvrir l'accès à

> [. . .] la production d'œuvres canadiennes et, en information, la perspective canadienne sur le Canada et le monde [. . .] C'est devenu un lieu commun du discours officiel, chez les ministres canadiens des Communications, de dire que la vraie liberté des Canadiens réside dans la faculté de choisir entre les émissions canadiennes et les émissions étrangères[7].

Et c'est dans cette perspective que l'intervention de l'État prend tout son sens.

Les communications se rient des frontières. Nous assistons donc à l'homogénéisation des cultures, à leur « américanisation » ou leur « internationalisation ». Jean-Paul Lafrance, professeur à l'Université du Québec à Montréal et professeur invité à l'Université de Paris, écrit :

> L'évolution des systèmes de communication remet en question l'équilibre de développement en Europe des trois segments : matériel, réseau, programmes. Sans caricaturer, il ne faudrait pas que le matériel soit entièrement japonais, les programmes américains et les normes de réseau fixés par les deux! En conséquence, menace industrielle, menace politique, mais aussi menace à la souveraineté culturelle et linguistique, quand on pense au contenu qui circule dans les tuyaux[8].

Pour le monde francophone, l'invasion culturelle se double en effet d'un problème linguistique.

En France, on va même jusqu'à utiliser telles quelles, sans traduction, certaines émissions d'information de la télévision américaine. Ainsi, profitant du décalage horaire, la chaîne de télévision par abonnement Canal Plus diffuse tôt le matin à Paris, et en anglais, le bulletin de nouvelles de Dan Rather lu la veille au réseau CBS. Cet exemple permet de comprendre les mesures exceptionnelles qu'a prises le gouvernement français sous l'impulsion de l'ancien ministre de la Culture, Jack Lang : multiplication par onze en trois ans des budgets consacrés à la culture, sauf pour le cinéma auquel on affectait déjà des sommes fort importantes, qu'on a doublées au cours de la même période.

C'est en anglais que le ministre Lang avait lancé l'an dernier, un appel à la Haute Autorité de la communication audio-visuelle (l'équivalent du CRTC) pour qu'elle mette fin à l'invasion sur les ondes des radios locales, de la chanson populaire anglo-américaine dont on dit qu'elle accapare dans certains cas jusqu'à 85 p. 100 du temps d'antenne. C'est un phénomène que l'on connaît bien au Québec où la langue anglaise est devenue le nouveau credo musical, peu de temps après que la chanson québécoise originale eut joué un rôle déterminant dans le renouveau social et politique des années soixante.

À partir de 1982-1983, raconte la journaliste Nathalie Pétrowski, une nouvelle génération de musiciens et de compositeurs québécois francophones, commence à chanter en anglais. En 1984-1985 à Montréal, au concours l'Empire des futures stars qu'organise la station CKOI-FM pour promouvoir la relève musicale québécoise, 90 p. 100 des candidats chantaient en anglais. Évidemment, le Québec est loin d'être un cas isolé. Le phénomène se manifeste à l'échelle de l'Occident; il transcende les frontières politiques. À Montréal comme à Moscou, les jeunes s'identifient à la musique rock et, en conséquence, à la chanson de langue anglaise.

> Il n'empêche que [la] situation géographique [et l'] histoire encore jeune [du Québec], le rendent plus vulnérable à la pénétration culturelle américaine que des vieux pays comme la France. De la même manière, le « Sing White » des nouvelles générations, ne serait pas si dangereux, si les auteurs en herbe se servaient de la langue anglaise comme un simple intermédiaire, pour décrire leur réalité immédiate et leur spécificité québécoise. Mais ils n'en font rien et produisent plutôt un produit sans identité, interchangeable et complètement dépersonnalisé, un sous-produit qui ne témoigne d'aucune urgence sinon celle de se faire absorber et assimiler au plus vite[9].

Certains de ces jeunes artistes répliquent qu'ils n'ont pas à porter seuls le flambeau du français, qu'ils n'ont pas à sauver la culture d'ici, en rien supérieure à la nouvelle culture universelle, et qu'on peut fort bien, de toute façon, conserver son identité tout en chantant dans une autre langue. « Si je chante en anglais, c'est pour le fric, pour les profits et pour multiplier mes chances sur un marché qui dépasse les frontières du Québec[10]. » C'est toute la problématique de la culture et des industries culturelles qui s'exprime ici.

Et, bien qu'on comprenne aisément le désir légitime des artistes francophones d'accéder à des carrières internationales, on doit aussi reconnaître les conséquences énormes de l'américanisation galopante pour le monde francophone. Le Haut Conseil de la francophonie, que préside le président français François Mitterand, lançait récemment un cri d'alarme en identifiant la culture et les communications comme deux des secteurs-clés où le français connaît, à l'échelle internationale, un recul impressionnant. On peut voir la télévision québécoise, à cause de son voisinage avec la télévision de langue anglaise, comme « un cas qui mérite toute notre attention, poursuivait le Haut Conseil, car il préfigure ce qui sera bientôt la situation dans de nombreux pays du monde avec le développement des satellites[11] ».

Que faire? Imposer des quotas? Obliger par exemple les radios de langue francaise à présenter des disques en français, et espérer qu'ainsi on stimulera la demande? C'est ce que fait le CRTC et ce que souhaitent de nombreux chanteurs, musiciens, auteurs, réalisateurs et techniciens québécois dont l'empressement à défendre l'identité culturelle est certes aussi intéressé. Mais le quota, sans politique de production, n'est pas une solution. Selon les auteurs d'une étude sur l'espace audio-visuel latin, qu'a commandée le ministère français de la Culture, il ne s'agit pas en effet de limiter pour limiter, pour « faire national » mais parce qu'on a une solution de rechange à proposer.

> Lorsque la défense de l'identité culturelle se confond avec la défense d'un passé figé, elle risque de n'être que conservatisme. Son effet est d'ailleurs immédiat : elle stimule la bureaucratisation, voire la médiocrité auto-satisfaite. L'identité culturelle se trouve ainsi réduite à un rôle de complaisance et laisse le devant de la scène aux « imbéciles heureux qui sont nés quelque part ». Elle se trouve ramenée, de fait, à un localisme asphyxiant[12].

C'est ici que la notion de spécificité des médias francophones (voir chapitre 8) prend tout son sens et que l'application de règles uniformes pour l'ensemble du pays peut faire problème. À cause de sa langue menacée, de son marché limité, de sa population plus petite, le Canada français a besoin de plus d'oxygène

encore que le reste du pays. Aussi la norme de contenu canadien ne doit-elle pas se concevoir de la même façon pour les deux communautés. Au Québec, quand on parle de norme, il s'agit d'accroître le contenu en langue française, d'où qu'il vienne. Les chanteurs français Renaud et Francis Cabrel sont tout aussi importants à l'antenne des stations rock québécoises que Martine St-Clair ou Daniel Lavoie.

Pour le Québec, la collaboration avec la francophonie est une question de survie. Et c'est dans cet esprit que les gouvernements canadien et québécois, Radio-Canada, puis Radio-Québec, ont conclu depuis quelques années de nombreuses ententes et réalisé plusieurs échanges avec les autres pays francophones dont, au premier chef, la France.

L'entente sans doute la plus importante, et la plus connue des Québécois, est celle qui a permis la venue de la télévision française au Québec (TVFQ). Cette entente, signée pour la première fois en 1979, met à la disposition des câblodistributeurs québécois, par l'intermédiaire de France Média International (FMI) et de la Société d'édition et de transcodage (SETTE), un volume annuel de 2 300 heures d'émissions. Ces émissions proviennent principalement (2 000 heures) des trois chaînes françaises de télévision (FR3, Antenne 2, TF1). Ce sont les ministères des Relations extérieures (France) et des Relations internationales (Québec) qui fournissent à parts égales les sommes nécessaires aux frais techniques et à l'achat des droits de diffusion.

Le secteur privé manifeste aussi, de plus en plus, son intérêt pour la francophonie internationale. En juin 1984, Télé-Métropole a été admise au sein de la Communauté des télévisions francophones (dont Radio-Canada est un membre fondateur) et entend développer ses relations avec l'étranger. Télé-Métropole, Pathonic, Cogeco et des producteurs indépendants font également partie, avec les représentants du secteur public, du consortium créé pour participer à TV-5, un réseau satellite-câble dont les émissions sont diffusées dans différents pays d'Europe et d'Afrique du Nord. TV-5, auquel collaborent aussi la France, la Suisse et la Belgique, consacre chaque semaine une soirée aux émissions canadiennes-françaises.

Mais les résultats de tous ces projets sont encore minces et les résistances restent importantes. La collaboration est souvent à sens unique. L'entente qui régit la télévision française au Québec prévoyait au départ la diffusion d'émissions québécoises en France. Mais les émissions sont restées sur les tablettes et seule subsiste aujourd'hui la partie française de l'échange.

Il ne faut surtout pas, comme on a eu tendance à le faire à Ottawa et à Québec ces dernières années, considérer l'exportation des émissions comme la solution miracle en oubliant que c'est d'abord chez nous qu'il faut trouver des façons de financer nos produits culturels. « Nous exportons quand nous donnons nos produits[13] », nous a dit le président-directeur général de Radio-Québec, Jacques Girard. Le fait est qu'on surestime généralement les débouchés sur les marché étrangers et qu'on ignore volontiers les résistances.

La France est en fait le seul marché éventuellement rentable pour les produits de langue française. Après avoir longtemps vécu sous le règne de l'austérité et jusqu'à un certain point de l'autarcie, la France pourrait s'ouvrir à nos produits puisque les canaux là aussi se multiplient, avec CANAL PLUS,

une 5e chaîne privée, etc. Mais l'exportation se bute à des empêchements bien concrets : un pourcentage infime des foyers français sont câblés, bien que d'importants projets soient en voie de réalisation; par ailleurs, les produits québécois ont à franchir la barrière de la langue (le « parisian french » s'accommode mal des accents dits régionaux!). Les pressions des syndicats français font en outre qu'on interdit toujours la diffusion en France d'émissions qui n'y ont pas été doublées, sauf dans le cas des pays appartenant à la Communauté économique européenne (CEE).

Bien entendu, ces constatations ne doivent pas mener au défaitisme. De part et d'autre, on comprend mieux maintenant la nécessité de la collaboration et l'importance des enjeux pour la culture française à travers le monde. Il y a aussi des réussites spectaculaires ou, si l'on veut, des exceptions qui confirment la règle.

Ainsi, de nombreux pays se sont montrés intéressés au film de Denys Arcand, *Le déclin de l'empire américain*, prix de la critique internationale au dernier Festival de Cannes:

> Chose fort étrange, confie le cinéaste, mon film est vendu partout et il parle des gens d'Outremont, de la rue Hutchison, gens qui soupent ensemble le samedi soir. Leur réalité pourtant régionale semble immédiatement accessible à tout le monde[14].

La journaliste qui obtenait cette entrevue du cinéaste conclut :

> On comprend qu'il s'adresse ici à tous les bureaucrates bien intentionnés qui sont devenus par la force des choses les fossoyeurs du cinéma culturel à la faveur d'un cinéma commercial, international, efficace, un cinéma sans âme, un produit délavé, sans identité propre, sans caractère[15].

Le constat est sévère. Mais le ton mis à part, il n'est pas loin de s'accorder avec la réalité, tant pour les films que pour certaines émissions de télévision, tant pour le Canada anglais que pour le Canada français.

Le rôle des administrations publiques, pour autant qu'elles ne cherchent pas à jouer au créateur, est essentiel dans le domaine de la coopération internationale. Le dossier des communications occupera d'ailleurs une place centrale au prochain sommet de la francophonie, à Québec en 1987. Plusieurs projets intéressants sont annoncés, notamment une agence internationale francophone d'images et un réseau radiophonique de la francophonie.

Dans la foulée de TV-5, le Canada étudie présentement la possibilité de proposer au Commonwealth un projet semblable, une sorte de « Commonwealth TV broadcasting network ». Le Groupe de travail a pris connaissance de ce projet avec intérêt. Les pays membres pourraient s'échanger, par satellite, leurs meilleures émissions. Le ministère des Communications en collaboration avec le Secrétariat du Commonwealth, prépare une étude de faisabilité. TV-Canada, le second réseau public dont ce rapport propose la création, pourrait devenir, en anglais, le lieu privilégié de diffusion pour les productions du Commonwealth, selon le modèle que nous proposons, en français, pour les productions de TV-5 (chapitre 13).

Le Canada, en participant à TV-5 et à un éventuel réseau du Commonwealth, assume pleinement le rôle qu'il doit jouer dans le débat international sur

les communications dont nous parlions plus tôt. Le Canada, depuis peu, s'associe davantage au Programme international pour le développement de la communication, que l'UNESCO a conçu pour financer des projets dans le Tiers-Monde. Ce programme s'ajoute à d'autres encore où le Canada prête à divers pays son assistance technique, son appui financier ou le conseil de ses experts en radio-télévision. Le Canada accepte aussi de recevoir des étudiants et des stagiaires dans ses centres spécialisés et dans les organisations de la radio-télévision et de l'audio-visuel.

Dans ce contexte, et à titre d'exemples, quelques projets dont nous avons été saisis méritent de retenir l'attention des autorités compétentes. Ils s'accordent d'ailleurs fort bien à l'attention que le Canada a portée ces derniers mois à l'Afrique et aux femmes du Tiers-Monde[16]. Ces projets sont :

- L'« International Women's Television and Film Network », éventuellement distribué par satellites. Développé dans la foulée de la Conférence des femmes, à Nairobi, en 1985, le projet a reçu l'appui de la « First International Women's Peace Conference », à Halifax, en juin de la même année.
- « Africa Watch », que l'honorable David MacDonald, dans son rapport sur la famine en Afrique, décrit ainsi :

> À mesure que l'Afrique traverse cette phase critique de son histoire, il est impératif que les médias puissent continuer à y jouer leur rôle. Souvent en effet, ils n'ont pas les moyens nécessaires pour couvrir des événements importants, certes, mais trop distants du Canada. Le réseau CBC/Radio-Canada devrait unir ses efforts à ceux de Radio-Canada International et monter une opération spéciale « À l'écoute de l'Afrique » pour mieux suivre la situation africaine et permettre également aux Africains de diffuser au Canada et à propos du Canada[17].

Bien qu'il ne nous appartienne pas de décider en ces matières, ces deux projets nous apparaissent assez intéressants pour qu'on s'y arrête.

Tout cet ensemble de projets, qu'il s'agisse des échanges entre les diffuseurs québécois et le monde francophone ou de la participation des Canadiennes à un réseau de diffusion pour les femmes, manifeste concrètement que la radio et la télévision, comme toute technique, deviennent ce que l'on choisit d'en faire.

La télévision peut façonner le village global de plusieurs façons :

- son utilisation à des fins strictement commerciales assurera à coup sûr la domination du modèle culturel américain et de ses clones nationaux;
- une approche plus sociale contribuera d'une manière encore insoupçonnée au maintien des différences culturelles et à une meilleure compréhension entre les peuples.

Lorsque certains critiques acerbes[18] accusent la télévision d'avoir transformé en spectacle l'ensemble des activités sociales et d'empêcher ainsi toute discussion importante des grands enjeux sociaux, ils confondent trop aisément logique médiatique et modèle commercial américain. Ce n'est pas la télévision qui est ici en cause mais l'utilisation qu'on en fait.

Notes et références

1. Conrad Winn, "Comparative Broadcasting Policies", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 57. [traduction]
2. John Gainsborough, "Broadcasting in Britain: A Time of Reflection," Toronto, *Broadcaster*, vol. 45, nº 1, janvier 1986, p. 15 et 40. [traduction]
3. *Report of the Committee on Financing the BBC* (présidé par le professeur Alan Peacock), Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1986), p. 113 et ss. [traduction] (Notons toutefois que le comité Peacock, tout en rejetant la publicité comme mode de financement de la télévision britannique, a recommandé la privatisation des chaînes radiophoniques 1 et 2 de la BBC et le recours alors possible à la publicité.)
4. Groupe de travail sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal desservies, *Le choix, à quel prix?*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 56.
5. Jean-Denis Bredin, *Les nouvelles télévisions hertziennes* (rapport remis au Premier ministre), Paris, La Documentation française, 1985.
6. Kurt Andersen, "Pop Goes The Culture", Toronto, *Time*, vol. 127, nº 24, juin 1986, p. 69. [traduction]
7. Paul Audley, "Reconciling Balance and Freedom: The Canadian Experience", dans *The New International Information and Communication Order*, Hans Köchler, International Progress Organization, Vienne, 1985, p. 111–112. [traduction]
8. Jean-Paul Lafrance, *La juxtaposition des territoires : Étude-synthèse de l'évolution des systèmes de communication en Europe et en Amérique*, étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1985, p. 1.
9. Nathalie Petrowski, *Du Canadien errant au Chanteur sans frontières – Profil de la musique québécoise et de ses rapports avec l'industrie du disque, les diffuseurs et la société*, étude présentée au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1985, p. 34.
10. *Ibid.*, p. 30. Les propos sont de Jean-Marc Pisapia, du groupe "The Box".
11. Haut Conseil de la Francophonie, *État de la francophonie dans le monde, Rapport 1985*, Paris, La Documentation française, 1986, p. 179.
12. Armand Mattelart, Xavier Delcourt et Michèle Mattelart, *La culture contre la démocratie?*, Paris, La Découverte, 1983, p. 35.
13. Rencontre du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion avec la direction de la Société de radio-télévision du Québec, Montréal, le 6 août 1985.
14. Nathalie Petrowski, « La renaissance de l'empire québécois » (entrevue avec Denys Arcand), Montréal, *Le Devoir*, vol. LXXVII, nº 125, le 31 mai 1986, p. c-1.
15. *Ibid.*
16. Voir, à ce sujet, la déclaration de l'honorable Monique Vézina, ministre des Relations extérieures, à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la crise économique critique en Afrique, New York, le 27 mai 1986. Voir également « Priorité : l'intégration de la femme dans le développement », Ottawa, ministère des Affaires extérieures, le 11 juin 1986.
17. David MacDonald, *La famine : plus jamais. Une décennie de la relance et du développement pour l'Afrique* (Rapport final), Ottawa, Coordonnateur canadien des secours d'urgence, Famine en Afrique, 1986, p. 32.
18. Voir Neil Postman, *Amusing Ourselves to Death*, New York Viking, Elizabeth Sifton Books, 1985.

Chapitre 3

Culture et industrie

Culture et industrie

État de la question

Le gouvernement nous a donné pour mission de lui recommander la politique à suivre en matière de radiodiffusion. Nos travaux ont été dominés par cette question cruciale de l'argumentation à faire valoir en faveur de l'intervention ou de l'exclusion gouvernementale des divers aspects de la radiodiffusion. Ce qu'il nous fallait saisir, c'était la légitimité du rôle de l'État par opposition aux forces brutes du marché ou, pour rendre le débat encore plus ténu, la légitimité d'une politique gouvernementale de support aux forces du marché.

Jonglant avec cette question, nous nous sommes retrouvés de plein pied dans le dédale des « industries culturelles » du Canada, question sournoise et à la mode. Déjà, le Conseil des arts avait soumis nos prédécesseurs de la Commission Applebaum-Hébert au feu de la question : « Une politique culturelle industrielle peut-elle poursuivre des objectifs à la fois culturels et industriels[1]? » Les exemples d'ambiguité et de confusion allaient fuser à notre édification.

Le Conseil des arts n'était pas aussi partagé sur la question: « En réalité, ces deux objectifs se trouvent la plupart du temps en concurrence et en conflit. » Le professeur Abraham Rotstein de l'Université de Toronto, un de nos experts-conseils, a suggéré plutôt que décrété qu'il existait entre la culture et l'industrie des liens complexes faits parfois de simples chevauchements et parfois de véritables conflits[2]. Mais dans l'un ou l'autre cas, leurs besoins, buts et responsabilités sont distincts et différents et la politique doit reconnaître les intérêts de chacun. C'est d'ailleurs précisément sur la scène politique qu'il faut affronter et régler les tensions et les contradictions qui se font jour.

L'industrie obéit à des impératifs suffisamment précis. Elle obéit essentiellement aux lois du marché, le succès commercial étant le fin mot de sa règle. Mais la radiodiffusion a ses raisons. . . Au Canada, après tout, la rentabilité des émissions étrangères n'est plus à démontrer. Pensez à l'aubaine pour un radiodiffuseur de s'approvisionner en émissions américaines plutôt que de produire à partir du néant. S'il fallait en tout et partout ne considérer que des impératifs économiques, le Canada lui-même n'existerait peut-être pas ou en tout cas son existence même ne pèserait pas lourd.

Ce sont deux hommes d'affaires au conservatisme sans faille, sir John Aird, président de la Banque de Commerce, et R.B. Bennett, onzième premier ministre du Canada, qui ont les premiers décrété que la radiodiffusion était une valeur nationale et un instrument d'éveil de la conscience nationale. En principe, les radiodiffuseurs privés ont depuis longtemps reconnu que seul un système public pourrait présenter un programme canadien substantiel mais que leur licence de radiodiffuseur leur conférait des obligations sociales. Dès le départ, on a été confronté à des problèmes d'équilibre: entre le rôle du secteur privé et celui du radiodiffuseur public et entre les recettes du premier et la valeur de sa contribution sociale et culturelle.

Toute analyse sérieuse doit s'appuyer sur le constat que la radiodiffusion privée est une industrie qui a une fonction commerciale de vente d'audiences aux annonceurs. Comme le signalait Donald Brinton, de la station CKND de Winnipeg, au nom de l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), les audiences et leur attrait pour les annonceurs influent directement sur les recettes en radiodiffusion commerciale. Le programme est la marchandise qui détermine l'ampleur et la nature de l'audience et, par conséquent, la publicité qu'elle attire. Le programme est un coût d'exploitation non une fin[3].

Dans sa quintessence, la radiodiffusion américaine est un modèle économique plus orthodoxe que la nôtre. Outre l'information, elle se désintéresse de toute fonction culturelle, sociale ou nationale qui ne s'appuient pas sur des considérations économiques. Certains n'y voient que l'extension aux médias de la formule industrielle américaine de la chaîne de montage. Le critique américain Dwight MacDonald avait ainsi défini la « culture de masse » : « un article de consommation populaire, comme le chewing-gum, imposé par une sorte de « deus ex machina ». Fabriqué par des techniciens au service d'hommes d'affaires, c'est un produit pour ainsi dire homogénéisé[4] ». L'achat de séries policières, de comédies ou de feuilletons à succès comme *Dallas* ou *Dynastie*, est une démarche plus commerciale que culturelle même si certaines émissions américaines sont de qualité indéniablement supérieure à certaines productions canadiennes.

Acheter des émissions est une opération très rentable. D'abord cela coûte moins cher que la production d'émissions originales et, ensuite, on est généralement assuré du succès d'audience. Ainsi que l'ACR le signalait dans son document de janvier 1985, *Industry in Transition: A Strategic Plan for Private Broadcasting*: « Il convient, avant toute chose, de souligner que la radiodiffusion privée est une industrie. Par nature, les entreprises privées sont axées sur le profit et, quels que soient les objectifs culturels de l'État, les radiodiffuseurs n'échapperont jamais à l'appât du gain[5] [. . .] »

Mais la tradition canadienne étant ce qu'elle est, l'ACR ajoutait qu'elle « continuerait de soutenir l'opinion que le secteur privé de la radiotélédiffusion devrait contribuer de façon importante à la réalisation des objectifs culturels, sociaux et économiques du Canada[6]. »

Objectifs culturels, sociaux et économiques du Canada, sont nos armoiries pour distinguer notre blason de celui des États-Unis. Dès le départ, comme on l'a vu dans le premier chapitre, selon un crédo politique universel, la radiodiffusion canadienne devait être investie de responsabilités particulières à son contexte. Elle devait, au même titre que les chemins de fer et le télégraphe, contribuer à cimenter une absurdité géopolitique. Elle devait être une des premières ouvrières de cette toile de Pénélope qu'est la création d'un sentiment national.

Il en est résulté un microcosme exquis de rhétorique canadienne. Jusqu'où allait-on être canadien? Aussi loin que nous le permettraient nos moyens financiers. De qui serait-ce la responsabilité? Une combinaison du secteur public et du secteur privé. Comment serait partagée l'obligation nationaliste. Oh! cela se réglerait sur le tas.

Le radiodiffuseur public

Le secteur public, l'intérêt public, allait être représenté par Radio-Canada. Sa mission était d'offrir un programme canadien, ce qui, au Canada, est synonyme de culture canadienne, mais cela ne tenait pas lorsqu'il avait le monopole de diffusion des émissions populaires américaines que les Canadiens réclamaient; ou lorsque, faute de crédits, il fallait bien acheter ces émissions pour attirer les annonceurs. Mais l'idée que seule une chaîne de télévision publique, libre de toute publicité, serait en mesure de remplir l'ambitieux mandat imposé à Radio-Canada, n'a jamais été acceptée par les divers gouvernements qui tenaient les cordons de la bourse. On a fini par permettre à la radio d'abandonner la publicité, et celle-ci s'en porte à merveille. Mais la télévision coûte trop cher pour vivre sans l'apport de la publicité.

Le réseau anglais de télévision de Radio-Canada a été le premier à souffrir de cette schizophrénie. Devait-il se faire la courroie de transmission de l'expérience canadienne, le reflet de notre milieu et de notre réalité dépeints par nos propres créateurs; pour les besoins de ce Groupe de travail, nous aurions là une définition assez exacte de la culture? Ou devait-il avoir recours à des émissions de style américain pour faire grimper les cotes d'écoute? À quelles avaries ses objectifs culturels n'étaient-ils pas soumis au nom de la rentabilité?

En 1974, lors du renouvellement de la licence de Radio-Canada, le CRTC faisait valoir que les impératifs commerciaux obligeaient malheureusement la société d'État à chercher à plaire à la masse, alors qu'il aurait été plus important et pertinent de viser un éventail d'auditoires plutôt que la masse. D'après le CRTC, il était urgent que la société d'État se libère de toute emprise commerciale[7].

Pourtant, lorsqu'en 1981 Radio-Canada a proposé la création d'une deuxième chaîne de télévision non commerciale de langues française et anglaise, le cabinet libéral lui a refusé les crédits d'appoint. Le cabinet croyait, ce fut du moins l'interprétation générale, que Radio-Canada était un foyer du séparatisme québécois, ce qui d'ailleurs reste à prouver. À son tour, le CRTC a refusé d'accorder une licence d'exploitation à cette chaîne, faute de fonds disponibles, alléguait-il au lieu de se joindre à Radio-Canada pour inciter le gouvernement à revenir sur sa décision.

C'est ainsi que la télévision de Radio-Canada est demeurée une institution curieusement hybride, obligée d'établir son programme en fonction à la fois des annonceurs et de ses fidèles, deux groupes souvent inconciliables. Et alors que les crédits consentis par le gouvernement ne faisaient que décroître en termes réels, de nouvelles obligations venaient s'ajouter. En 1983, par exemple, le gouvernement annonçait que Radio-Canada allait augmenter la teneur canadienne de son programme. Cette réorientation coûteuse ne fut pourtant pas assortie des crédits correspondants[8].

Pour le principal radiodiffuseur public, cette ambivalence institutionnelle a été la source de soucis perpétuels et d'une insatisfaction profonde, tant à l'intérieur qu'auprès de ses défenseurs. Par ailleurs, le secteur privé, constamment tiraillé entre ses obligations envers ses actionnaires et celles que lui

impose la *Loi sur la radiodiffusion*, a connu sa propre forme de schizophrénie. Or, ironie du sort, les diffuseurs privés ont, dans l'ensemble, mieux tiré parti de cette curieuse situation que Radio-Canada.

Les obligations du secteur privé

« Ce qui est le plus important dans la radiodiffusion, c'est le contenu des émissions. » C'est ainsi que Robert Fowler, l'un de nos distingués prédécesseurs, commençait le rapport de son comité. « Tout le reste est secondaire », poursuivait-il[9]. Cette déclaration mémorable est pourtant erronée. « Tout le reste » est en fait un secteur important de l'industrie canadienne, qui fonctionne en tant que tel, sauf pour les avantages et les inconvénients que lui apporte son mince contingent d'obligations sociales.

Au nom de l'ACR, Donald Brinton expliquait, en 1984, un des aspects du dilemme dans lequel sont enfermés les diffuseurs du secteur privé : « Le permis de radiodiffusion privée confère à une entreprise privée, à but lucratif, d'importantes responsabilités publiques [. . .] C'est là une contradiction fondamentale[10] [. . .] »

En 1985, devant la Conférence canadienne des arts, Paul Morton, de Global, a stigmatisé un auditoire pour majorité composé d'ardents défenseurs de la radiodiffusion publique insensibles au fait que Global ne pourrait offrir de programme canadien sans les bénéfices provenant des émissions américaines. La même année, dans un mémoire présenté au CRTC, Global prenait soin d'expliquer que sa volonté de réaliser des émissions canadiennes était « fonction de son aptitude à financer les projets de façon réaliste, dans un esprit commercial[11] ».

Mais il faut ajouter que les propriétaires de stations privées n'ont pas une grande liberté de choix. Leurs responsabilités sociales et culturelles exigent qu'ils diffusent quotidiennement un certain pourcentage de contenu canadien. Le Règlement sur la télédiffusion limite, en effet, la quantité d'émissions non canadiennes que les entreprises peuvent diffuser. D'après l'ACR, « on a l'impression que le contenu canadien correspond à un compromis issu de la fusion maladroite de deux principes contradictoires, la radiodiffusion comme instrument d'une politique sociale et culturelle nationale d'une part, et comme entreprise commerciale d'autre part[12] ».

En réalité, la situation est encore plus complexe. Le secteur privé ne s'est jamais illustré par son rôle « culturel ». Robert Fowler, en 1965, parlait de « mépris » de la télévision privée quant au programme canadien et au soutien des artistes canadiens. Bien que Murray Chercover, président de CTV, se soit à plusieurs reprises engagé à diffuser à son antenne un pourcentage important de teneur canadienne, la programmation de 1984 est révélatrice: précisément, 0,8 p. 100 des émissions présentées à CTV, entre 19 h et 23 h, étaient des dramatiques canadiennes, comparativement à 53 p. 100 d'origine étrangère (américaines pour la plupart[13]). Herschel Hardin, dans son ouvrage virulent et bien documenté, *Closed Circuits: The Sellout of Canadian Television*[14], décrit l'éternelle rengaine des nouveaux candidats qui promettent la lune en échange d'une licence et qui, aussitôt qu'ils l'ont obtenue, s'empressent de retourner

devant le CRTC pour tenter de se libérer de leurs belles promesses. Comme l'ont très justement dit Frank Spiller et Kim Smiley, dans leur rapport à la Conférence canadienne des arts, « Les promesses de ce genre sont comme les promesses électorales : prononcées avec enthousiasme par les candidats, elles ne sont pas scrupuleusement respectées une fois la licence obtenue[15] ».

Il y a 21 ans, Robert Fowler était déjà tellement scandalisé par cette pratique qu'il insistait pour que toute promesse faite pour obtenir une licence soit considérée comme exécutoire. Depuis, tous nos prédécesseurs ont incité l'organisme qui délivre les licences à se montrer sévère envers les titulaires qui ne respectent pas leurs engagements.

Protection de la radiodiffusion privée

C'est ainsi que des règlements, surtout sous forme de pourcentages de contenu canadien, ont été imposés aux stations privées. Or, notre Groupe de travail n'a pas entendu un seul porte-parole du secteur privé demander l'abrogation de ces règlements. Notre étonnement porte sur deux points : l'engagement, non sollicité, des radiodiffuseurs privés envers la loi de 1968 et leur acceptation presque enthousiaste d'une réglementation quelconque. Hoskins et McFadyen apportent une explication à ce singulier paradoxe : dans une étude de 1980[16], ils en arrivent à la conclusion que la réglementation canadienne a joué à l'avantage du secteur privé, qui a bénéficié de la protection de l'État contre la concurrence américaine, en échange de niveaux très minimes de contenu canadien « qui, de toute façon, n'ont pas toujours été respectés ». Voyons cela d'un peu plus près.

En premier lieu, la réglementation relative à la teneur canadienne n'a pas été appliquée sévèrement. Les diffuseurs privés eux-mêmes reconnaissent qu'il est aisé de respecter la lettre, et non pas l'esprit du règlement sur le contenu canadien. Comme l'expliquait l'ACR, en 1984, avec une remarquable franchise, ses membres ont « de plus en plus comprimé, jusqu'à la limite, les budgets destinés à la réalisation de programmes canadiens originaux. Le résultat en a souvent été une réduction de la qualité des émissions de façon à maintenir les exigences quantitatives de contenu[17] ».

En second lieu, les radiodiffuseurs privés ont volontiers accepté de remplir leur rôle social parce qu'ils obtenaient en échange la protection de la loi et des règlements contre l'omnipotente concurrence américaine et même contre l'industrie canadienne de la câblodistribution. Il suffit, pour s'en convaincre, d'analyser à titre d'exemples, un texte législatif fédéral, la Loi C-58, et un mécanisme de réglementation, la substitution simultanée. Comme nous le démontrerons dans les chapitres qui suivent, tous deux offrent aux télédiffuseurs canadiens, de grands attraits financiers à présenter des émissions populaires américaines aux heures de grande écoute. Avec la substitution simultanée, par exemple, si une station canadienne et une station américaine diffusent le même programme à la même heure, le CRTC permet au diffuseur canadien de substituer son signal à celui du diffuseur américain pour la distribution par câble. Autrement dit, que l'on syntonise la station américaine ou la canadienne, c'est toujours la station canadienne que l'on capte et — le détail à son importance — c'est la publicité de la station canadienne qui est transmise.

L'astuce, bien sûr, c'est qu'il faut absolument diffuser l'émission américaine! Et à la même heure!

Ralph et Steven Ellis, deux réalisateurs de Toronto, nous ont expliqué très clairement les implications de la substitution simultanée adoptée par le CRTC. On peut dire, sans exagération, que les décisions concernant les heures de lourde écoute au Canada sont prises à New York, puisque la station canadienne, qui achète une émission américaine, ajuste ensuite son programme de façon à ce que son horaire corresponde avec celui du réseau américain qui présente la même émission. Si la haute direction américaine à New York décide de modifier son programme pour diffuser l'émission le jeudi à 22 h, plutôt que le lundi à 20 h, le radiodiffuseur canadien s'empressera de lui emboîter le pas[18].

Ce règlement est sans doute nécessaire pour répondre aux besoins commerciaux des radiodiffuseurs. Mais en l'adoptant, le CRTC a non seulement fait passer les intérêts des radiodiffuseurs avant ceux des câblodistributeurs — sans avoir fait la preuve que la santé économique des premiers méritait davantage l'aide de l'État que celle des autres — mais il a également choisi une formule de protection industrielle dont les résultats sont incompatibles avec les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Mais pourquoi l'organisme de réglementation adopte-t-il des règlements qui semblent être directement en contradiction avec sa responsabilité statutaire de préconiser un système de radiodiffusion « principalement canadien »? La réponse du CRTC face à la dichotomie culture-industrie semble comporter trois volets. Dans un premier temps, son action est justifiée par des objectifs culturels. Ensuite, cette action vise à assurer la viabilité économique de l'industrie pour que les radiodiffuseurs soient en mesure de financer la réalisation et la programmation d'émissions canadiennes à même les profits tirés des émissions américaines. Enfin, le CRTC protège l'industrie par principe, comme une fin en soi. Mais ce troisième volet est-il autre chose que du protectionnisme commercial? Le CRTC estime que la radiodiffusion apporte une contribution non négligeable à notre économie du triple point de vue de l'emploi, de la balance commerciale et de l'investissement étranger, contribution qui serait évidemment réduite à zéro si le système canadien devait succomber à la libre concurrence avec les Américains.

Est-ce en vertu du premier, du second ou du troisième de ces objectifs que le CRTC protège encore davantage les radiodiffuseurs privés en tenant des audiences de renouvellement de licence, qui excluent toutes les demandes concurrentes, et en n'acceptant des demandes de transferts de licence uniquement de la part du candidat que favorise le vendeur? La Commission Fowler avait été sans équivoque à cet égard : « L'octroi d'un nouveau permis de diffusion est l'aliénation temporaire et conditionnelle d'un élément de la richesse publique à la fois important et précieux qui, de sa nature même, ne peut être partagé[19]. » Ce principe fondamental a été intégré à la loi de 1968. Et pourtant, le CRTC a institutionnalisé, dans les faits, des droits de propriété privée en radiodiffusion.

C'est pourquoi les pressions exercées auprès de notre Groupe de travail visaient bien plus à modifier qu'à supprimer l'actuel système de réglementation du secteur privé. C'est aussi pourquoi ce grand principe de l'entreprise privée

qu'est le droit à la faillite a rarement été invoqué devant nous. Qu'il soit question de protection des stations de radio MA contre leurs concurrents MF, des radiodiffuseurs privés contre les câblodistributeurs ou de ceux-ci contre les distributeurs par satellites, presque toutes les parties intéressées rejettent le point de vue traditionnel qui fait des forces du marché le seul critère de réussite économique. Enfin, toutes s'entendent sur le bien-fondé de disposer d'un organisme d'État chargé de protéger les diverses composantes de l'industrie contre les États-Unis et contre les luttes intersectorielles.

Ceux qui s'intéressent de près à la radiodiffusion se sont presque tous élevés contre le libre exercice des forces du marché, ainsi que l'a exprimé l'économiste Steven Globerman : « On ne voit pas très bien pourquoi de telles expériences (les subventions aux projets culturels) devraient être encouragées aux dépens de la population, pas plus d'ailleurs qu'on n'attend des Canadiens qu'ils subventionnent la culture des bananes au Canada[20]. » La raison, évidemment, en est non seulement que la culture canadienne serait aussi inexistante que les bananes canadiennes, mais également que le secteur privé de la radiodiffusion disparaîtrait complètement.

C'est ce qui explique sans doute que la surprise ait été bien contenue à l'annonce qu'un « puissant comité composé de chefs de file de l'industrie culturelle » avait été formé au début de 1986 pour s'assurer que « les intérêts culturels » ne seraient pas laissés pour compte dans les négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Ce comité comprenait, entre autres, la plupart des radiodiffuseurs privés vraiment influents de notre pays. Si un permis de radiodiffusion au Canada est souvent un permis de battre monnaie, comme le faisait observer un certain Roy Thomson d'après sa propre expérience de diffuseur, alors ce groupe contrôle la frappe même. Robert Fulford, rédacteur en chef de *Saturday Night*, en a décrit les membres, avec une pointe de cynisme, comme « [. . .] des radiodiffuseurs privés qui, ayant gagné des millions surtout en important des séries policières et des comédies de situation de Los Angeles, se sont transformés [. . .] en nationalistes enragés et sont même devenus anti-Américains [. . .] Le spectre d'un libre-échange modifiant ou supprimant le protectionnisme culturel et les subventions n'a pas tardé à les réunir[21][. . .] »

Les intellectuels comme Fulford n'ont pas l'exclusivité des critiques vitrioliques. Les gens de l'industrie font depuis longtemps des gorges chaudes de l'attachement au bien public qui anime les propriétaires de stations privées. Pour reprendre les propos cinglants de l'analyste Michael Waring de Wood Gundy : « Pour obtenir un permis d'exploitation, il ne faut pas dire qu'on veut gagner beaucoup d'argent; il faut dire qu'on va perdre beaucoup d'argent mais qu'on le fait pour le bien de la radiodiffusion canadienne[22]. »

Il ne nous a pas échappé non plus que bon nombre de ceux qui ont fait pression sur nous, au nom de la radiodiffusion publique, risquent de perdre des plumes si Radio-Canada en perd. À vrai dire, nous avons reçu 60 mémoires vantant les mérites de la radiodiffusion publique, ce qui représente plus du quart des mémoires soumis au Groupe de travail. Ils provenaient, entre autres, de services de Radio-Canada, de syndicats de Radio-Canada, de réalisateurs et d'associations d'artistes, qui tous ont un intérêt manifeste à ce que Radio-Canada soit maintenue ou renforcée.

Il ne s'agit pas ici de juger des motifs, mais simplement de faire la lumière sur les intérêts en jeu. Car si l'État doit intervenir, il faut que les raisons en soient claires, beaucoup plus claires qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent.

Hypothèses

Notre première priorité est que la radiodiffusion soit au service de la culture canadienne, au sens large, et cela plus efficacement à l'avenir que par le passé. Nous voulons que la radiodiffusion se concentre sur la production pour que les Canadiens puissent avoir l'embarras des choix parmi un grand nombre d'émissions canadiennes de qualité. C'est pourquoi nous préconisons une expansion considérable du secteur public.

Lorsque nous recommandons de nouvelles orientations pour améliorer la situation de l'industrie de la radiodiffusion — c'est-à-dire les entreprises qui produisent ou distribuent des émissions — notre but est d'inciter le secteur privé à accorder aux objectifs culturels une place de choix dans ses activités. C'est notre deuxième priorité : le développement d'une industrie privée de radiodiffusion comme moyen d'atteindre des objectifs culturels, et non comme une fin en soi. C'est pourquoi nous demandons que le secteur privé apporte une importante contribution à la réalisation des objectifs de la radiodiffusion.

Enfin, au troisième rang dans l'échelle de nos priorités, nous avons accepté que, dans certains cas, pour des besoins de stabilité économique et pour éviter une débandade financière, les entreprises de radiodiffusion — sur le plan commercial uniquement — jouissent de certains mécanismes de protection mis en place par l'État. Ainsi nous préconisons le maintien de certains instruments comme la Loi C-58 et la substitution simultanée. Mais il ne s'agit en réalité que de protéger les intérêts des entreprises qui font « commerce de la culture ».

Il s'ensuit que le Groupe de travail n'a guère eu de difficultés à rallier les esprits sur la question de la souveraineté culturelle du Canada. Une seule conclusion s'impose dans le cadre de nos priorités. Nous donnons à « souveraineté culturelle » le sens de maîtrise de notre destinée culturelle, de maîtrise des mécanismes de décision quant à notre avenir culturel. L'industrie de la radiodiffusion a un rôle de premier plan à jouer dans le développement et le reflet de la culture canadienne. Les gouvernements ne doivent pas considérer les moyens d'atteindre les objectifs d'une véritable radiodiffusion canadienne comme de simples jetons qu'on peut échanger à une table des négociations. Les Canadiens doivent conserver leur droit souverain de prendre toute décision qui s'impose pour protéger leur propre culture.

Notes et références

1. Conseil des Arts, *Mémoire présenté au Comité d'étude de la politique culturelle fédérale*, Ottawa, le 9 mars 1981, p. 19.
2. Abraham Rotstein, "The Use and Misuse of Economics in Cultural and Broadcasting Policy", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, le 24 février 1986. [traduction]
3. Association canadienne des radiodiffuseurs, *Canadian Content Review, CAB Report on the Montebello Seminar, June 22–24, 1984*, Ottawa, A.C.B., 1984, p. 14.

4. Dwight McDonald, "A Theory of Mass Culture", dans *Mass Culture*, B. Rosenberg et D.M. White, New York, Free Press, 1964, p. 59 et ss. [traduction]
5. Association canadienne des radiodiffuseurs, *Industry in Transition: A Strategic Plan for Private Broadcasting*, Ottawa, janvier 1985. [traduction]
6. *Ibid.*
7. C.R.T.C., Décision 74-70, *Les ondes radioélectriques sont propriété publique*, Ottawa, le 31 mars 1974, p. 35-42.
8. Francis Fox, ministre des Communications, *Bâtir l'avenir : vers une Société Radio-Canada distincte*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.
9. Canada, Comité sur la radiodiffusion, *Rapport* (comité Fowler), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 3.
10. Association canadienne des radiodiffuseurs, *Canadian Content Review, op. cit.*, p. 14. [traduction]
11. Réseau Global, présentation suite à la Décision 85-214 du C.R.T.C., le 29 mai 1985, p. 10. [traduction]
12. Association canadienne des radiodiffuseurs, *Canadian Content Review, op. cit.*, p. 2. [traduction]
13. Chiffres de A.C. Nielsen.
14. Herschel Hardin, *Closed Circuits: The Sellout of Canadian Television*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1985.
15. Frank Spiller and Kim Smiley, *Regulatory Environment*, document préparé pour la Conférence canadienne sur les arts, portant sur l'avenir de la radiodiffusion canadienne, 15-18 octobre 1985, p. 9. [traduction]
16. Colin Hoskins and Stuart McFadyen, *Canadian Broadcasting: Market Structure and Economic Performance*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1980.
17. Association canadienne des radiodiffuseurs, *Canadian Content Review, op. cit.*, p. 16. [traduction]
18. Ralph C. Ellis Enterprise Ltd, "The Trouble with Simulcasting", mémoire au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, octobre 1985.
19. Canada, Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, p. 119.
20. Steven Globerman, *Cultural Regulation in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1983. [traduction]
21. Robert Fulford, "Blaming the Yanks", dans *Saturday Night* 101 nº 3, mars 1986. [traduction]
22. "CHUM: Out to Show Pay-TV Can Be Lucrative: Rock Videos Mix with Fiscal Conservatism", dans *Financial Times* 72 (44), le 23 avril 1984. [traduction].

Chapitre 4

Progrès technologiques

Progrès technologiques

Ce qu'il est possible, concrètement, de réaliser en matière de radiodiffusion dépend des progrès de la science et de la technologie. L'aboutissement des recherches en cours permettra d'accroître de beaucoup les moyens techniques afin de fournir un plus grand choix d'émissions, une meilleure qualité du son et de l'image et de nouveaux services de télécommunications, tels que la transmission électronique des textes et des graphiques. Après avoir été dominée tour à tour par la radio, puis par la télévision, la radiodiffusion entre dans une ère tersiaire pour devenir, en plus d'un média de masse, un média sélectif et spécialisé. L'existence de plus grandes capacités technologiques ne garantit évidemment pas, que l'on fera tout ce qu'il est possible de faire.

Les mutations technologiques posent de nouveaux défis à l'élaboration d'une politique, si l'on veut que tout le monde profite équitablement des avantages du progrès. Dans ce chapitre, nous allons examiner la situation actuelle de la radiodiffusion. Nous examinerons également les perspectives technologiques à l'horizon de l'an 2000 et nous analyserons certaines des questions que soulève la technologie.

L'évolution de la radiodiffusion

La radiodiffusion tire son origine de l'utilisation de l'énergie électromagnétique pour transmettre des messages. Le système télégraphique lancé par Samuel Morse et installé, en 1844, entre Washington et Baltimore, utilisait les relais électriques qui transmettent un signal électrique d'un circuit à l'autre. Les messages étaient envoyés au moyen d'une clé qui laissait passer ou interrompait le courant, ce qui avait pour effet d'activer une clé magnétique située à l'autre bout de la ligne et de restituer le message sous forme de points et de traits. Plus tard, Alexander Graham Bell, qui effectua certaines de ses recherches au Canada, découvrit comment moduler les ondes électriques parcourant un fil, afin de leur permettre de transmettre un signal analogue à un message verbal qui pouvait être démodulé à l'autre bout de la ligne, c'est-à-dire restitué sous sa forme vocale.

À la fin du XIXe siècle, l'inventeur italien Guglielmo Marconi inventa la télégraphie sans fil, qui permettait d'utiliser les ondes électromagnétiques pour transmettre des messages en morse. Marconi, dont les travaux étaient parrainés par le gouvernement britannique, réussit la première radiocommunication transatlantique en 1901, en captant la lettre « *s* » à Signal Hill, dans la ville de Saint-Jean (Terre-Neuve), en provenance d'un émetteur situé en Cornouailles (Angleterre). Il poursuivit plus tard ses expériences en Nouvelle-Écosse. À la même époque, Reginald A. Fessenden, inventeur canadien employé au Weather Bureau des États-Unis, parvint, à la fin de l'année 1900, à transmettre un message en phonie par la voie des airs, sur une distance d'un mille, inventant ainsi la téléphonie sans fil. Vers 1906, il avait suffisamment perfectionné son appareil pour pouvoir réaliser la première émission de radio composée d'un programme de chansons, d'airs de violon, d'enregistrements et de messages de

Noël, diffusée la veille de Noël 1906 à partir d'un poste expérimental situé à Brant Rock, dans le Massachussetts, et qui fut captée par des navires en mer.

Lorsqu'on considère la technologie de la radiodiffusion, il est naturel d'envisager, en premier lieu, la transmission et la distribution, ainsi que nous le faisons d'ailleurs dans ce chapitre car, à l'origine, la radiodiffusion était un moyen de transmettre des signaux. La production et la réception dépendent de cette capacité d'émettre. Cependant, lorsque nous pensons à la programmation, il est naturel de songer aux diverses étapes du processus, c'est-à-dire la production, la transmission et le captage ou encore la création, l'envoi et la réception du message. Plus nous disposons de moyens techniques de transmission et de distribution, plus il nous est possible de concevoir de nouveaux programmes et plus nous devons faire appel à la technologie, afin d'être en mesure de développer l'ensemble de ces possibilités techniques. Plus la technologie de production et de transmission est poussée, plus il faut chercher à perfectionner la technologie de réception, si l'on veut permettre aux auditeurs, aux téléspectateurs et aux autres utilisateurs de bénéficier des avantages découlant du progrès.

Bien entendu, les contraintes techniques ne sont qu'une des limites imposées à la variété des programmes que l'on peut produire et transmettre. En effet, si les limites techniques propres à l'étendue du spectre et de la canalisation des fréquences disparaissaient complètement, la radiodiffusion serait limitée par certaines considérations économiques. Dans le cas de la télévision, en particulier, le coût élevé de production des émissions impose des limites au volume et à la variété des émissions intéressantes que l'on peut produire. Les autres parties du rapport tiennent compte de ces contraintes mais, dans le présent chapitre, nous nous intéressons à ce qui est techniquement possible.

La transmission et la distribution : la prolifération des canaux

Il y a déjà des années que la radiodiffusion a fait passer dans la langue l'expression « sur la même longueur d'onde ». Aujourd'hui, lorsqu'il s'agit d'établir le contact entre personnes, on parle volontiers de l'établissement de « réseaux », et ce terme reflète bien la manière dont se développe aujourd'hui la radiodiffusion. Au début, la radiodiffusion était un rapport linéaire et univoque entre l'émetteur et les auditeurs. Aujourd'hui, la radiodiffusion commence plutôt à ressembler à une relation interactive entre les personnes qui partagent un même circuit. Les systèmes de radiodiffusion ont tendance à se rapprocher du système des centraux à commutation des réseaux téléphoniques. La structure des systèmes de transmission est devenue de plus en plus complexe. Examinons d'abord la transmission par la voie des ondes, puis les toutes nouvelles composantes du système de distribution.

La transmission par la voie des ondes

La radio fut ainsi appelée du fait que l'énergie électromagnétique se propage par radiation à partir de l'émetteur. Cette énergie se propage en ondulant à la vitesse de la lumière, c'est-à-dire à 300 000 kilomètres ou 300 millions de mètres par

seconde, ce qui donne l'impression d'une communication instantanée, même à grande distance. Une émission de radio nécessite une source de courant électrique alternatif suffisante pour créer des ondes radio. Ces ondes se mesurent à la distance entre deux crêtes ou par le nombre de cycles complets par seconde, ce qu'on appelle la fréquence. En matière de fréquence, l'unité de base est le hertz, qui équivaut à un cycle par seconde. Étant donné que les ondes électromagnétiques se propagent à la vitesse de la lumière, la fréquence multipliée par la longueur d'onde est toujours égale à 300 millions de mètres par seconde.

En radiodiffusion, le son ou l'image sont transformés en signaux électriques, qui vont être superposés à des ondes radio au moyen d'un procédé appelé modulation. Le récepteur, réglé sur la même longueur d'onde, inverse le processus, en démodulant le signal et en restituant les sons et les images aux auditeurs et aux téléspectateurs. Les signaux peuvent être superposés aux ondes radio en modulant, c'est-à-dire en modifiant très légèrement, l'amplitude de l'onde, voire la distance verticale entre la crête et le creux; cela s'appelle la modulation d'amplitude ou la MA. Les ondes peuvent également être modulées en modifiant partiellement leur fréquence; c'est ce qu'on appelle la modulation de fréquence ou la MF.

Les ondes électromagnétiques occupent un spectre qui débute en-deçà des fréquences pouvant véhiculer un signal sonore et s'élève au-delà des fréquences des ondes de la lumière visible dans le champ de la radiation ultraviolette, des rayons X, des rayons gamma et des rayons cosmiques. (Voir figure 4.1.) Plus la fréquence est élevée, plus grande est la masse d'informations que peuvent véhiculer les ondes radio. Au vocabulaire spécialisé sont venues s'ajouter de nouvelles appellations au fur et à mesure que des bandes de fréquence de plus en plus élevées entraient en service : ondes décamétriques, ondes métriques, ondes décimétriques, ondes centimétriques et ondes millimétriques. (La fréquence maximale de la bande des ondes millimétriques est de 300 milliards de cycles par seconde ou 300 gigahertz - GHz.) En basse fréquence, on trouve les ondes kilométriques, les ondes longues et les ondes hectométriques, c'est-à-dire, respectivement, la fréquence très basse, la basse fréquence et la fréquence moyenne.

La transmission d'un signal radio exige un groupe d'ondes réparties sur plusieurs fréquences, mais la télévision demande une bande beaucoup plus large encore, étant donné qu'un signal de télévision contient une plus grande quantité d'informations, en l'occurrence des informations électriques, pour transmettre les détails complexes des images mouvantes. Plus le signal contient une grande quantité d'informations, plus sa transmission exige une large bande passante. On parle de la largeur d'une bande plutôt que de sa hauteur ou d'une autre dimension, à cause de la manière dont le spectre électromagnétique est présenté schématiquement, c'est-à-dire comme une série de bandes horizontales. Les bandes de fréquence qui transportent les signaux sont appelées canaux. Les canaux de radio sont identifiés par la fréquence de la principale onde porteuse. Quant aux canaux de télévision, ils sont identifiés au moyen d'un numéro.

Seule une faible partie du spectre électromagnétique convient à la radiodiffusion. La répartition de cette partie du spectre fait l'objet d'une demande

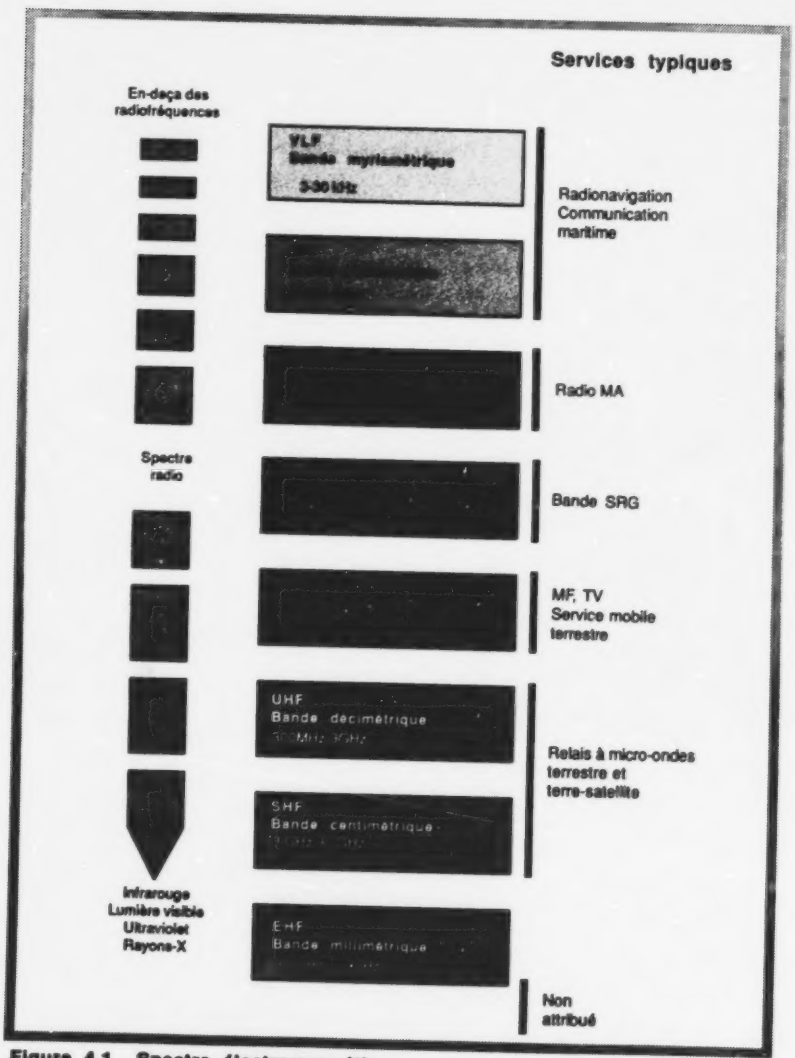

Figure 4.1 Spectre électromagnétique

importante pour des usages autres que la radiodiffusion, tels que navigation, contrôle du trafic aérien, téléphones mobiles, communications de la police, etc. En 1979, les 14 canaux supérieurs de la bande de télévision d'ultra haute fréquence ont été affectés aux services mobiles, y compris les services de radio bilatérale utilisés par la police, les pompiers, les taxis et les ambulances, ainsi que la radio cellulaire. Au cours des ans, des moyens techniques de plus en plus précis et une meilleure connaissance de ce spectre ont permis aux autorités de divers pays, agissant dans le cadre d'une convention internationale, d'attribuer un nombre croissant de canaux radio de modulation d'amplitude. Après la Seconde Guerre mondiale, le développement de la MF dans la bande des ondes métriques atténua la pénurie, mais il fallut attendre plusieurs années avant que le nombre de postes de radio capables de recevoir des programmes en MF soit tel qu'il justifie une programmation MF distincte.

Du point de vue technique, la MF se distingue par l'absence de parasites et par une meilleure reproduction sonore. Grâce à une largeur de bande beaucoup plus grande que la radio MA, la modulation de fréquence pourrait véhiculer une masse d'informations plus importante et couvrir donc une plus grande partie du champ compris entre les notes musicales les plus aigus et les notes les plus graves. La radiodiffusion en modulation de fréquence a rendu possible la haute fidélité et la stéréophonie. Aujourd'hui, la modulation de fréquence menace la rentabilité des stations MA privées. L'automne dernier, il y a eu, dans la région métropolitaine de Toronto, au moins vingt demandes d'attribution de la dernière fréquence MF disponible. Un représentant de l'Association canadienne des radiodiffuseurs nous a indiqué, au cours d'une séance d'information, qu'en matière de radiodiffusion MA le principal défi est « d'améliorer la qualité sonore de la radio MA et de retrouver ainsi les auditeurs qui sont passés à la MF et aux enregistrements musicaux ».

Pour tous les types de télécommunications, la répartition du spectre se fait dans le cadre d'accords internationaux conclus au sein de l'Union internationale des télécommunications (UIT), organisme spécialisé des Nations Unies, par la Conférence administrative mondiale des radiocommunications (CAMR) et la Conférence administrative régionale des radiocommunications (CARR). Pour la répartition des longueurs d'ondes, le monde est divisé en trois régions géographiques. Le Canada appartient à la région II, qui comprend l'Amérique du Nord, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud.

La transmission radiophonique comporte des ondes sous-porteuses, car la transmission du signal n'occupe pas toute la fréquence de la bande de base. L'onde sous-porteuse MA est tellement étroite, cependant, que son exploitation n'a pas encore été entreprise. Plus larges, les bandes MF permettent l'utilisation de ce qu'on appelle des sous-canaux d'opération multiplex de communication subsidiaire (OMCS). On commence à utiliser ces sous-canaux, par exemple, pour diffuser de la musique d'ambiance dans les magasins, établir des programmes dans certaines langues minoritaires, ainsi que des programmes de lecture à l'intention des personnes aveugles, et pour le télétexte. Depuis 1984, le CRTC a autorisé les radiodiffuseurs MF à exploiter sans restriction le potentiel commercial des OMCS

À la différence de la télévision, la radio locale continue d'être captée, dans

la plupart des cas, non pas par le câble, mais par la voie des ondes — il s'agit donc là de véritable radiodiffusion, dans la lignée de la première émission de Noël de Fessenden. Le phénomène est dû en partie à la popularité des autoradios. La gamme des fréquences radio est à peu près saturée dans la plupart des grands centres et ne laisse guère de possibilités de croissance.

La télévision exige une largeur de bande beaucoup plus importante que la radio et elle transmet en utilisant deux modulations différentes. L'image télévisée est un signal MA, alors que le son est diffusé en MF sur un canal immédiatement adjacent. Plus on veut de clarté et de détail à l'écran du téléviseur, plus le signal exige une grande largeur de bande. Le nombre actuel des canaux de télévision qui transmettent par la voie des ondes a été en partie déterminé par le degré de résolution qu'on exigeait de l'image.

En Amérique du Nord, au Japon et dans certaines parties de l'Amérique latine, la norme technique, en matière de télévision, est la NTSC (National Television Standards Committee), c'est-à-dire 525 lignes par image. PAL, le système européen, et le système français, SECAM, donnent, avec leurs 625 lignes, une image d'une qualité légèrement supérieure. L'image de télévision est créée par un faisceau électronique qui procure l'illumination d'un revêtement phosphorique en balayant l'écran d'un côté à l'autre et de haut en bas, en couvrant alternativement le champ des lignes impaires et des lignes paires par 60 balayages à la seconde.

Pendant que le faisceau revient de chacun de ses balayages horizontaux ou remonte vers le haut de l'écran avant de redescendre, son intensité est supprimée, afin d'empêcher l'illumination du revêtement phosphorique de l'écran. Pendant l'intervalle nécessaire pour permettre au faisceau partant du bas de retourner en haut de l'écran — intervalle vertical de suppression de trame — d'autres signaux peuvent être transmis sans perturber l'image vidéo.

L'intervalle vertical de suppression de trame est à la télévision ce que l'onde sous-porteuse est à la radio. En Grande-Bretagne, les réseaux de télévision publics et privés utilisent cet intervalle vertical de suppression pour diffuser du télétexte, service d'imprimerie électronique qui permet au téléspectateur de capter sur son écran des pages de nouvelles, d'informations météorologiques, sportives ou autres. Radio-Canada avait assuré un service de ce genre en 1983 à titre expérimental, sous le nom d'Iris, grâce à une subvention spéciale, mais ce service a cessé après l'épuisement de la subvention. Pour pouvoir capter les signaux de l'intervalle vertical de suppression de trame, les téléviseurs doivent être munis de décodeurs spéciaux. En Grande-Bretagne, plus de deux millions de téléviseurs sont ainsi équipés. L'intervalle vertical de suppression de trame permet également de transmettre des sous-titres aux personnes atteintes de troubles de l'ouïe, sous-titres qui exigent aussi un décodeur spécial.

L'une des principales innovations actuelles, la télévision en stéréophonie, a, outre l'intervalle vertical de suppression de trame, une capacité de sous-porteuse sous forme d'un canal de programmation audio secondaire, ainsi que la possibilité d'un autre canal multiplex à bande étroite. La télévision en stéréophonie est déjà diffusée par des centaines de stations aux États-Unis; elle est en cours d'installation au Canada, mais exige la modification des faisceaux hertziens terrestres pour la radiodiffusion et la câblodistribution, et peut, dans le cas de la

télévision payante, exiger une modification des décodeurs. Le canal de programmation audio secondaire donne une qualité de son aussi bonne que celui de la radio MA, mais pas aussi bonne que celui de la modulation de fréquence. En 1985, environ 50 000 téléviseurs dotés de cette capacité de programmation audio secondaire ont été vendus au Canada et, selon les prévisions effectuées en début d'année, plus de 200 000 téléviseurs de ce genre seront vendus en 1986.

Les réseaux

Les stations de radio et de télévision traditionnelles sont essentiellement locales, compte tenu des caractéristiques des ondes électromagnétiques. Il est vrai que les ondes courtes des radios MA, qui rebondissent en direction de la terre à partir de l'ionosphère, peuvent franchir des distances considérables; mais, étant donné les fluctuations des conditions de l'ionosphère, la constance et la sûreté de transmission des ondes courtes ne sont pas suffisantes pour que l'on puisse programmer des émissions régulières à l'intention du grand public. Les radios MA s'adressant au grand public émettent donc sur des fréquences qui leur confèrent une nature locale. Le trajet des signaux envoyés par les radios MF et la télévision doit se faire en ligne droite, puisqu'il ne suit pas la courbe de la terre. Dans la plupart des cas, elles ne peuvent donc émettre utilement que dans un rayon de 110 kilomètres au maximum.

Pour pouvoir diffuser des émissions dans plusieurs endroits en même temps, les stations de radio et de télévision locales doivent être raccordées à des réseaux au moyen de relais de télécommunications non radiodiffuseurs ou de réémetteurs. Un réseau de radiodiffusion regroupe au moins deux stations raccordées entre elles et présentant les mêmes émissions selon un horaire donné. Un réseau de production ou d'alimentation raccordé à ces stations leur fournit un programme de base à l'intérieur duquel les stations choisissent leurs émissions.

Le rapport Massey de 1951 a souligné la charge financière et la complexité technique que la géographie impose aux réseaux canadiens, comparativement aux réseaux britanniques : « La Grande-Bretagne dessert une population de 50 millions au moyen de 975 milles de lignes, tandis qu'au Canada il faut 15 000 milles de lignes télégraphiques ou téléphoniques pour fournir un service national de radiodiffusion aux 14 millions d'habitants[1]. »

Lors de la création de Radio-Canada au cours des années trente, on a pu au moins compter sur les lignes de télégraphe et de téléphone déjà en place. Mais quand la télévision est arrivée en 1952, il a fallu construire de nouveaux réseaux micro-ondes pour tenir compte de la transmission à large bande. Ces réseaux, construits par les compagnies de téléphone et de télégraphe, acheminaient les communications vocales et d'autres types de télécommunications, en plus des signaux de télévision.

Le réseau a introduit l'une des dynamiques fondamentales de la radiodiffusion, l'articulation entre le contrôle du réseau et le contrôle de la station locale, entre la programmation nationale ou régionale et la programmation locale. Les réseaux, qui rêvaient d'arbitrer les goûts et les modes, se sont heurtés aux stations, dont l'ambition était de refléter les préférences locales. La tension a été résolue par un équilibrage de la programmation de chacune des stations locales.

Aujourd'hui, la transmission par satellite peut accentuer cette tension, en offrant à bon marché des séries d'émissions aux stations locales de tout le pays, supplantant ainsi la production locale. Pis encore, la liaison satellite-câble ou la diffusion directe par satellite rendent inutiles les stations locales.

Après l'avènement de la télévision, quatre nouvelles techniques, qui devaient modifier profondément l'équilibre et la portée des réseaux, sont apparues sur le marché. Nous les examinerons dans l'ordre de leur apparition : les relais micro-ondes, la câblodistribution, les satellites de télécommunication et les fibres optiques.

Les relais micro-ondes

Les micro-ondes s'atténuent ou disparaissent si rapidement que, pendant de nombreuses années, on n'a pas envisagé de les utiliser dans le domaine des télécommunications. Ces ondes ont une longueur qui peut ne pas dépasser un millimètre et correspondent à des fréquences allant de 1 milliard à 300 milliards de cycles par seconde, ou gigahertz (GHz). Toutefois, si l'on concentre ces ondes à l'intérieur d'un faisceau très étroit, tel que celui d'un projecteur, leur puissance peut être multipliée par 100 000 et le faisceau peut percer l'atmosphère sur une distance de 30 milles ou plus.

Contrairement à la transmission par fil ou par câble coaxial, les relais micro-ondes n'exigent pas d'emprise, mais plutôt la construction de tours émettrices-réceptrices successives. L'avènement de la télévision a donné lieu à la constitution de réseaux micro-ondes à l'échelle nationale qui, comme nous l'avons vu plus haut, ont permis d'acheminer également d'autres signaux de télécommunications. Par la suite, des relais micro-ondes devaient être utilisés pour acheminer des signaux aux câblodistributeurs et pour transmettre des éléments aux stations de télévision, à partir de points éloignés.

La câblodistribution

La câblodistribution a commencé de manière rudimentaire, il y a près de 35 ans, comme moyen pour acheminer des émissions de télévision jusqu'aux localités qui n'étaient couvertes par aucune station ou que par un petit nombre d'entre elles, et pour améliorer les signaux reçus des stations locales. La câblodistribution consistait à relayer jusqu'aux différentes résidences, les émissions diffusées en direct à partir d'un récepteur situé en amont. On parlait alors de télévision à antenne communautaire. Aux débuts de la télévision, environ la moitié de la population du Canada pouvait recevoir en direct les émissions des stations américaines. La câblodistribution a permis d'améliorer la réception ou d'en faire bénéficier les centres plus éloignés de la frontière.

Aujourd'hui, la câblodistribution fonctionne toujours comme il y a trente ans, selon le schéma général d'un arbre (voir figure 4.2). À la racine de l'arbre se trouve la tête de station qui reçoit les signaux et les envoie dans un câble coaxial. Par l'intermédiaire du câble, le signal suit un tronc commun, puis un embranchement, pour finir dans un rameau (branchement individuel) et alimenter l'une des multiples feuilles (poste de télévision). Le signal s'affaiblit, à mesure qu'il

parcourt le câble coaxial, et doit être amplifié à plusieurs reprises. Au début, le câble coaxial ne permettait d'acheminer les émissions que d'une ou de deux chaînes jusqu'aux abonnés, mais ce nombre a augmenté régulièrement.

La câblodistribution utilise une bande de fréquences qui comprend les fréquences de 12 canaux de télévision VHF transmis par la voie des ondes. Avec la mise en place du convertisseur de canaux, les techniciens ont conçu des systèmes de câblodistribution permettant d'acheminer de plus en plus de canaux à des fréquences converties en l'une des fréquences, généralement les canaux 2, 3 ou 4, susceptibles d'être reçues par un téléviseur. À l'heure actuelle, certains systèmes de câblodistribution en Amérique du Nord sont conçus pour acheminer plus de 70 canaux, et deux fois plus encore si l'on utilise des câbles doubles. Les techniciens continuent à accroître la capacité du câble simple. La transmission des micro-ondes par voie terrestre et, plus récemment, le raccordement des satellites aux têtes de câble, ont permis d'acheminer des émissions venues d'encore plus loin jusqu'aux localités canadiennes. La croissance est limitée moins par les difficultés techniques de transmission que par la pénurie d'émissions de télévision intéressantes.

Les réseaux s'étant étendus à des milliers d'abonnés, les têtes de câble ont été raccordées par micro-ondes aux parties éloignées des réseaux, afin d'éviter la distorsion des signaux due à une amplification répétée. On a aussi vu apparaître un début d'interconnexion ou de constitution de réseaux entre câblodistributeurs voisins, de façon à fournir des émissions communes.

La mise au point de mécanismes de brouillage et de décodeurs adressables a accompagné l'arrivée de la télévision payante, l'opérateur placé à la tête du réseau étant alors en mesure d'exercer un contrôle sur les émissions non brouillées reçues par les abonnés du câble. La communication dans les deux sens permet à l'abonné sur simple signal à la tête d'un réseau d'obtenir une émission de télévision payante. Le contrôle des transmissions et de la facturation sont informatisés. Sous leur forme rudimentaire, les premiers systèmes d'émissions payantes ont fonctionné comme des services en circuit fermé distincts (non réglementés) mis à la disposition des hôtels par les sociétés de câblodistribution.

Les progrès de la câblodistribution ont été au départ fortement tributaires de l'action des compagnies de téléphone, qui ne pouvaient produire elles-mêmes des émissions, étant donné que les sociétés exploitantes de télécommunications n'ont pas le droit d'exercer de contrôle sur le contenu des signaux qu'elles acheminent. Les compagnies de téléphone possèdent une partie des câbles coaxiaux, lesquels empruntent leurs poteaux télégraphiques et leurs réseaux de conduites et les louent aux câblodistributeurs. La réglementation oblige les câblodistributeurs à posséder la tête de réseau, les amplificateurs et les fils de branchement, sauf au Manitoba et en Saskatchewan où les compagnies de téléphone, propriétés des deux provinces, jouent un rôle plus étendu en matière de diffusion par câble.

La gamme des fréquences du câble recouvre toutes les fréquences de radio MF qui peuvent être utilisées par le câble, sauf celles qui correspondent aux émetteurs locaux en direct. Ces canaux MF comportent la sous-porteuse OMCS dont nous avons parlé précédemment. En outre, la télévision diffusée en stéréo

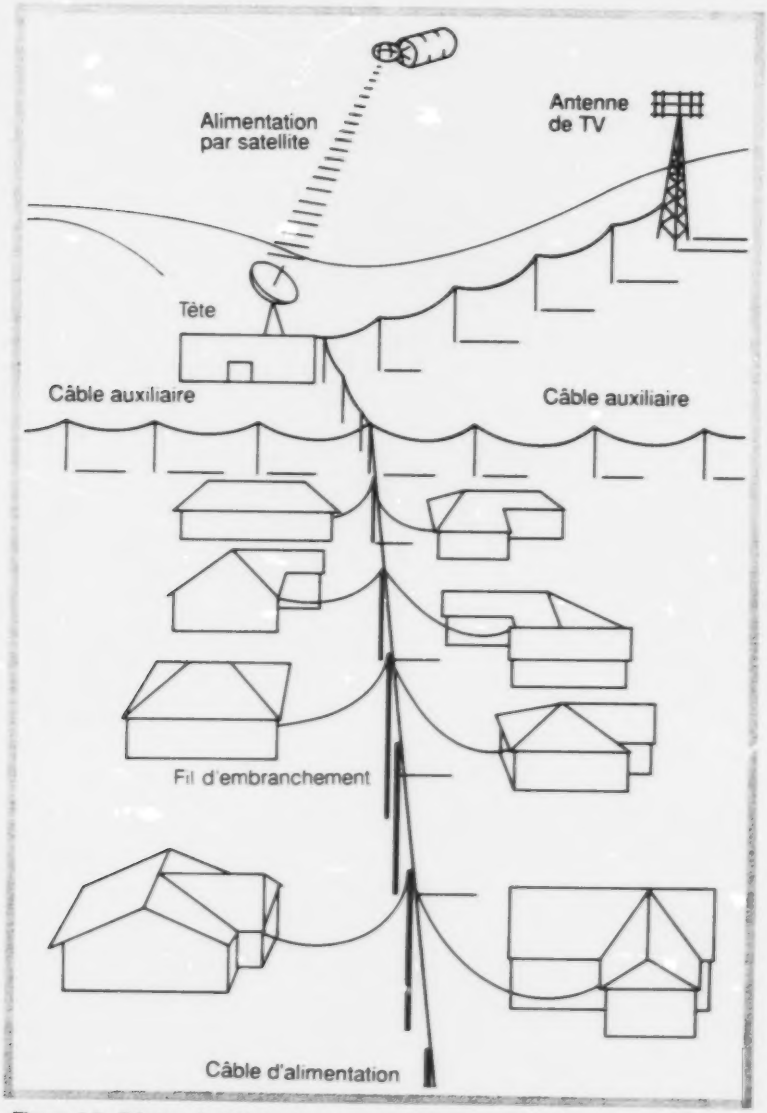

Figure 4.2 Réseau de télédistribution arborescent

par câble possède sa sous-porteuse PAS. La capacité supplémentaire de transport des sons par le câble a été peu utilisée, sauf pour transmettre les émissions des stations locales et des stations MF éloignées, ainsi que le son en stéréo de certains services de télévision payante.

La câblodistribution a pu progresser encore grâce à l'une des retombées de la conquête spatiale : les satellites de télécommunication.

Les satellites

Aucune technologie n'a été plus associée à la notion de village planétaire du théoricien canadien de la communication, Marshall McLuhan, que la télécommunication par satellite, qui permet de diffuser instantanément dans tous les foyers du monde des images et des sons venus de très loin. Sans aller jusqu'à répondre à tous les espoirs placés en lui par ses promoteurs en tant que moyen de diffusion directe dans les foyers, le satellite de télécommunication n'en est pas moins devenu un élément clé des réseaux, qui s'en servent pour raccorder des centres de programmation aux stations d'émissions locales, aux réseaux de câblodistribution et aux réémetteurs.

Le satellite de télécommunication peut être utilisé comme un relais micro-ondes ou comme un émetteur diffusant des émissions dans l'espace. Cette vision a été évoquée en 1945 par l'écrivain scientifique Arthur C. Clarke, qui a décrit comment un satellite placé à 36 000 kilomètres au-dessus de l'équateur parcourrait une orbite toutes les 24 heures et paraîtrait stationnaire par rapport à la terre, c'est-à-dire « géosynchrone ». Les signaux parcourant une distance de 72 000 kilomètres dans l'espace, aller-retour, le coût des télécommunications par satellite ne tient pas compte des distances parcourues sur terre. Ainsi, il n'est pas plus cher d'envoyer un signal de Saint-Jean à Victoria que de Toronto à Sudbury. Il y a cependant un inconvénient, en dépit de la vitesse de la lumière, puisqu'un retard d'un tiers de seconde, dû à la longueur du trajet parcouru, est gênant pour les conversations téléphoniques.

Le Canada est devenu, en janvier 1973, le premier pays à disposer d'un système commercial de télécommunication par satellite géosynchrone. Avec le satellite *Hermès* lancé conjointement avec les États-Unis, le Canada a pu faire l'expérience de la radiodiffusion en direct. Le satellite de télécommunication canadien Anik C-3 de 1982 fut le premier au monde, grâce à sa puissance, à émettre directement dans des foyers individuels disposant d'une petite antenne parabolique de réception.

L'attribution de la position et de la fréquence des satellites de télécommunication est négociée par les différents pays sur le modèle utilisé pour la radio. Les signaux envoyés au satellite par les stations terrestres doivent correspondre à une fréquence différente des signaux qui proviennent de ces mêmes satellites, afin d'éviter les interférences entre l'aller et le retour. Le signal envoyé dans l'espace correspond à une fréquence supérieure. Les satellites sont donc classés suivant le couple de fréquences en gigahertz qui les caractérisent. On parlera ainsi de 6/4 GHz, soit de la bande C, ou de 14/12 GHz, soit de la bande Ku. Le signal envoyé de la terre à une fréquence de 6 GHz est reçu par un transpondeur du satellite et celui-ci le transforme en un signal de retour de 4

GHz, l'amplifie, parce qu'il s'est beaucoup affaibli après un si long trajet, et le transmet à la terre, où il est reçu par une autre station terrestre.

Aujourd'hui, les satellites qui fonctionnent sur la bande C ont généralement 24 transpondeurs occupant chacun une bande de 36 MHz de largeur. Chaque transpondeur peut acheminer au choix un canal de télévision en couleurs, 1 200 canaux de transmission des sons de type téléphonique, 16 canaux de radio ou encore 1 000 canaux de communication de données. La surface couverte par un satellite, ou aire de rayonnement, peut être égale à un tiers de la superficie de la terre ou inférieure, si l'on utilise des faisceaux étroits.

La taille de l'antenne parabolique, c'est-à-dire de la « soucoupe » chargée de recevoir le signal de retour vers la terre, dépend de la puissance et de la fréquence de transmission; plus la puissance ou la fréquence est élevée, plus la taille de l'antenne parabolique est réduite. Les satellites de la bande C nécessitent l'installation d'antennes paraboliques de deux mètres et plus de diamètre, parce que leur puissance d'émission est limitée de façon à éviter les interférences avec la transmission des micro-ondes terrestres, qui utilisent la même gamme de fréquences. La fréquence de retour de 12 GHz de la bande Ku est attribuée exclusivement aux services de communication dans l'espace, notamment aux émissions envoyées directement dans les foyers par satellite, pour que l'on puisse transmettre avec une plus grande puissance et en direction d'antennes paraboliques de plus petite taille, sans redouter les interférences avec la transmission des micro-ondes terrestres. Les signaux peuvent être reçus par des antennes paraboliques d'un mètre de diamètre environ. Les satellites Anik D canadiens 6/4 couvrent la totalité du pays, alors que les satellites Anik C 14/12 ne dirigent un faisceau d'ondes que sur la moitié ou le quart du pays.

Pendant un certain temps, les fanatiques de la radiodiffusion par satellite ont pensé que les satellites de diffusion directe allaient remplacer les réseaux à relais et la câblodistribution. Le satellite serait alors devenu l'émetteur dans l'espace de la station de radiodiffusion, qui aurait été ainsi en mesure de couvrir tout le territoire correspondant à la zone de rayonnement du satellite. Dans la pratique, les satellites ont servi avant tout à constituer des réseaux.

Le développement des émissions directement transmises par les satellites de la bande C a été alimenté par la vogue de l'installation des soucoupes individuelles, tendance que n'avaient pas prévue les radiodiffuseurs. À peu près au même moment, aux États-Unis comme au Canada, des bricoleurs de géniaux réussissaient à se brancher sur les relais des réseaux de télécommunications par satellite, pour capter les émissions régulières et payantes de la télévision. Ces six dernières années, la station terrestre privée TRT (terminaux récepteur télévisuels), qui reçoit exclusivement, sans émettre, est devenue une véritable industrie. On évalue à plus d'un million aux États-Unis et à environ 175 000 au Canada le nombre d'antennes paraboliques installées le plus souvent par des gens qui sont dans l'impossibilité ou presque de recevoir des émissions par la voie des airs. À l'heure actuelle, ce mouvement spontané doit faire face au brouillage des signaux. L'époque où l'on pouvait obtenir gratuitement les meilleures émissions en provenance de l'espace est révolue, mais les propriétaires d'antennes paraboliques américains pourront, en vertu de la loi des États-Unis, recevoir ces émissions, s'ils sont prêts à les payer. L'entreprise

canadienne privée de télécommunications par satellite, Communications par satellite canadien Inc. (Cancom), met huit canaux de télévision sur la bande C à la disposition des propriétaires d'antennes paraboliques prêts à payer le décodage des émissions brouillées.

Dans la bande 6/4 GHz, la télécommunication par satellite joue un rôle de plus en plus grand en faisant entrer la télévision, et parfois la radio, dans la vie des collectivités mal desservies et éloignées du Canada, soit par l'intermédiaire de la liaison satellite-câble, soit par une transmission directe aux foyers, lorsque la câblodistribution est impossible. Dans les régions habitées du pays, l'avenir des satellites dans le domaine de la radiodiffusion directe pourrait être assombri par la forte pénétration, sur le marché, de la câblodistribution et d'une autre technique nouvelle, la diffusion par fibres optiques.

Les fibres optiques

Un représentant de Télésat Canada nous a déclaré : « Les fibres optiques vont considérablement augmenter la capacité de transmission des installations terrestres, sans utiliser les ondes aériennes. Le développement constant du réseau canadien de fibres optiques va entrer directement en concurrence avec les installations satellites de Télésat, tout particulièrement dans les applications de haute amplitude et de point-à-point. Cela se répercutera sur la demande prévue pour la prochaine génération de satellites Anik. »

Un rayon de lumière passant à l'intérieur d'un fil de verre avec une longueur d'onde d'un micromètre environ offre des capacités de communication extraordinaires, compte tenu de la fréquence de transmission extrêmement élevée, bien supérieure à la capacité du câble coaxial. Au cours des vingt dernières années, la communication par fibres optiques est sortie du domaine des laboratoires, et les sociétés de téléphone l'adoptent de plus en plus pour les transmissions sur longue distance, y compris les communications transocéaniques et transcontinentales, entre régions très peuplées.

Une compagnie de téléphone appartenant au gouvernement de la Saskatchewan, la Sasktel, a construit l'un des plus grands réseaux interurbains en fibres de verre au monde. Dès le départ, le système a été conçu pour intégrer les communications sur bande large et acheminer de ce fait tous les types de communications (voix, textes, graphismes, télévision et vidéo) jusqu'aux foyers de consommation. Le réseau interurbain, dont la construction a été achevée en 1985, raccorde 52 des principales localités de la province, grâce à 3 300 kilomètres de fibres installées, qui permettent d'acheminer les émissions de télévision et différents autres services de télécommunications.

Bell Canada indique que d'ici 1989, plus de 8 500 kilomètres de câbles en fibres optiques seront mis en place sur son territoire et raccorderont tous les grands centres de l'Ontario et du Québec le long des couloirs Windsor-Québec, Toronto-Winnipeg et Toronto-Buffalo. Bell a commencé à installer des fibres dans des réseaux d'accès locaux à l'intention des entreprises en 1985. Le consortium des principales sociétés de télécommunications du pays, Telecom Canada, prévoit l'installation d'un réseau en fibres de 7 100 kilomètres, allant d'un bout à l'autre du pays, vers le milieu de l'année 1990. La compagnie de téléphone du Nouveau-Brunswick a fait part de ses projets d'installation, avant

décennie, d'un réseau en fibres interurbain. Le CNCP met également en place un réseau transcanadien.

Lors d'un essai effectué sur le terrain à Elie au Manitoba, la fibre a été employée dans les branchements téléphoniques raccordant les abonnés d'une localité rurale, leur apportant à la fois la voix, les données, les illustrations graphiques et la télévision. Pour être rentable, l'installation de fibres dans les branchements individuels, c'est-à-dire ceux qui raccordent chaque abonné au central le plus proche du réseau, doit encore résoudre un certain nombre de difficultés techniques, telles que la perte d'intensité des signaux lors des commutations entre les lignes principales et les lignes secondaires qui mènent aux foyers. Actuellement, on doit faire passer les signaux optiques de l'énergie photonique à l'énergie électronique, afin de les commuter ou les traiter. De plus, les compagnies de téléphone et de câble ont fait d'énormes investissements en fils de cuivre ou en câbles d'aluminium qui ne seront remplacés que progressivement.

La vogue soudaine des fibres optiques pour les communications à longue distance vient de la mise au point d'une nouvelle génération de fibres unimodales succédant aux fibres multimodales. Grâce à ce nouveau type, les signaux s'atténuent moins à mesure qu'ils passent le long de la fibre, d'où la possibilité de transmettre sur de plus longues distances, sans avoir besoin d'amplification. Les fibres optiques présentent, en outre, par rapport aux câbles coaxiaux, l'avantage d'être pratiquement insensibles aux interférences électromagnétiques et de ne pas créer de possibilités d'interférence avec la transmission en direct. Elles garantissent également la sécurité des communications, puisqu'il est pratiquement impossible de les détourner.

La production : des instruments plus élaborés

Les radiodiffuseurs s'efforcent aujourd'hui de conserver des éléments de spontanéité direct à la radio et à la télévision, mais la production impose de plus en plus ses propres lois. Le préenregistrement a permis une première libération de la diffusion « en direct ». À la radio, à partir des émissions de Fessenden, les enregistrements sonores sont venus faire partie intégrante de la programmation et, par la suite, des émissions entières ont été enregistrées à l'avance. Les enregistrements sur bande magnétique ont donné plus de souplesse à la production radiophonique. Il n'en reste pas moins qu'une grande partie de la radio, et en particulier de la radio locale, continue à se faire en direct.

Dans le domaine de la télévision, bien que la technique des vidéodisques date du milieu des années trente, ce moyen de stockage n'était pas, au départ, de haute qualité. Ce n'est qu'à partir du moment où les appareils d'enregistrement vidéo sur bande ont commencé à remplacer les kinescopes (enregistrements d'émissions sur pellicule), vers la fin des années cinquante, que la télévision a pu compter sur un moyen souple de stockage et de montage. Les banques d'enregistrement vidéo ont permis de diffuser des émissions aux Canadiens, selon les horaires correspondant à chacune des cinq zones (mais une demi-heure plus tard à Terre-Neuve). Que l'on parte du film pour l'enregistrer sur une bande (comme c'est le cas de la plupart des émissions de variétés) ou que l'on enregistre

directement à partir de la caméra sur bande vidéo (dans le cas des émissions sportives et des informations), les opérations de montage et de découpage des émissions sont devenues de plus en plus complexes. Les reportages ont acquis plus d'ampleur et de mobilité, grâce aux nouvelles caméras JE légères permettant d'enregistrer directement les nouvelles sur bande magnétique. Le montage et la mise en forme des documents enregistrés ont permis de diversifier et de multiplier le contenu des nouvelles ou des documentaires. La réalité est devenue bien terne en regard des nombreuses péripéties que les nouvelles techniques réussissent à concentrer dans quelques minutes d'émission télévisée[2].

Tandis que les techniques de stockage s'amélioraient, est arrivé l'ordinateur, qui a amené avec lui de nouveaux mécanismes de commande électronique. En même temps que l'ordinateur, on a vu apparaître aussi le langage numérique de la téléinformatique.

Aujourd'hui, le traitement numérique ne fait que commencer à envahir les studios et les installations de commande. Dans le domaine des télécommunications, la commutation numérique a permis d'accélérer la transmission des informations, sans qu'il y ait perte de qualité, et certains circuits de transmission sont entièrement numériques. Dans le domaine de la diffusion des sons et des images, la transmission numérique est en train de remplacer la transmission analogique. En l'occurrence, les signaux codés de façon numérique viennent remplacer ceux qui étaient codés sous la forme d'un schéma d'ondes électromagnétiques analogues au son ou à l'image envoyée. En transmission analogique, le signal perd de sa qualité lorsqu'il est traité. En transmission numérique, le signal peut être restitué, sans perte de qualité. À l'heure actuelle, dans un certain nombre de cas bien particuliers, tels que le recours à des effets spéciaux, les signaux analogiques sont transformés en signaux numériques, puis reconvertis en signaux analogiques. On a comparé la production radiophonique à quelques îlots numériques flottant sur une mer analogique.

Le graphisme par ordinateur a fait son apparition dans la production télévisée. Les artistes emploient une « palette électronique » pour dessiner des images sur l'écran aux fins d'illustration des émissions. Les installations de graphisme informatique de l'émission *The Journal* de CBC coûtent 450 000 $; elles ont libéré le temps de studio consacré jusqu'alors à l'enregistrement sur caméra des dessins et des graphiques manuels, contribuant ainsi à faciliter la production d'un autre programme d'actualité, *Midday*. Les nouvelles techniques coûtent cher, mais elles donnent au producteur la possibilité de tirer beaucoup plus d'un même budget.

Les émissions d'actualités, telles que *The Journal* à CBC et *Le Point* à Radio-Canada et, de manière générale, toutes les émissions d'informations, font largement appel à la transmission par satellite pour recueillir des informations. L'intégration de la transmission aux mécanismes de production est parfaitement illustrée par l'usage que font *The Journal* et *Le Point* de la double localisation, au cours de laquelle une entrevue ou une table ronde télévisée sont enregistrées séparément suivant l'endroit où se trouvent les participants, puis mises en forme, sans qu'il n'y paraisse, en une seule et même émission. Des unités mobiles se servent aussi de la transmission par micro-ondes terrestres pour envoyer des informations au studio. Aujourd'hui, on recueille de plus en plus de nouvelles

par satellite : des équipes mobiles reliées directement à un satellite lui renvoient des rapports vidéo à partir de points éloignés.

Le nouveau matériel de production et les liaisons de transmission sont si légers, si mobiles et si polyvalents que la production d'émissions est moins tributaire de studios coûteux.

La réception : hier et aujourd'hui

La radio a donné le ton avec des récepteurs de plus en plus petits et polyvalents. Les gros meubles radio style art déco des années trente, beaux comme la rencontre d'une voûte gothique et d'un tableau de bord d'automobile, ont fait place aux mini-appareils d'aujourd'hui. Le radiogramophone massif d'antan, rassemblant deux formes d'écoute pour le plaisir de l'auditeur, s'est transformé en radio portative équipée de deux haut-parleurs surpuissants et d'un lecteur de cassettes, ou encore, à la grande joie des coureurs du dimanche, le minuscule baladeur et ses écouteurs branchés sur radio et sur cassette. Au cours de cette évolution, la réception MF est venue s'ajouter à la réception MA, en apportant des canaux supplémentaires. Par ailleurs, avec l'arrivée des disques compacts numériques, une nouvelle technique du son peut se combiner à la réception radio.

Dans le domaine de la télévision, les techniques de réception évoluent désormais rapidement dans le même sens : la multiplicité du service. La câblodistribution, le convertisseur et la transmission par satellite ont largement augmenté le nombre de canaux que le téléviseur, une fois bien adapté, peut recevoir. Avec des adaptateurs suppiémentaires, il peut recevoir un télétexte, des données, des services informatiques ou des graphiques, par l'intermédiaire des lignes téléphoniques et du câble ou par la voie des ondes. C'est surtout l'enregistrement vidéo qui est passé du stade du producteur à celui du consommateur, sous la forme des magnétoscopes à cassette, lesquels confèrent aux téléspectateurs un rôle accru en matière de programmation. Le directeur du groupe de contrôle de la qualité au siège de l'ingénierie de Radio-Canada, Paul Kaiser, nous a déclaré lors d'une séance d'information : « [. . .] aucun progrès réalisé depuis le début de la télévision ne revêt autant d'importance que le magnétoscope à cassette, car il a changé les habitudes du téléspectateur. »

Le magnétoscope à cassette est apparu en Amérique du Nord en 1975, mais il a fallu attendre le début des années 1980 pour qu'il envahisse le marché à des prix moins élevés[3]. Depuis 1979 au Canada, le taux de possession des magnétoscopes à cassette est passé de moins de 1 p. 100 à plus de 40 p. 100 des foyers, ce qui, selon les évaluations, devrait correspondre à environ 45 p. 100 de la population. Alors qu'ils étaient utilisés au départ comme des machines à passer des films, les magnétoscopes à cassette ont évolué en devenant plus interactifs : les téléspectateurs se servent de leurs programmes enregistrés pour faire des exercices de mise en forme, pour apprendre la cuisine, la menuiserie, la réparation automobile ou d'autres techniques, pour organiser des bingos et divers jeux ou pour produire leurs propres films grâce à une caméra enregistreuse. Le magnétoscope à cassette permet au consommateur de mieux contrôler ce qui apparaît à l'écran de télévision, en reprogrammant les émissions à

l'heure qui lui plaît ou en choisissant de programmer des émissions différentes provenant d'une bibliothèque vidéo, d'un magasin ou d'archives personnelles.

Le magnétoscope à cassette capte un contenu provenant de différentes sources, radiodiffusées ou non, pour le faire apparaître sur un écran. Dans les vidéos musicales, il favorise la convergence des enregistrements sonores et visuels, tendance renforcée par la récente apparition sur le marché des magnétoscopes stéréophoniques. Équipé d'un convertisseur, le magnétoscope peut devenir le centre de commande de tout ce qui apparaît sur l'écran, que les images viennent du câble, des antennes traditionnelles ou d'une vidéo-cassette. Certains téléviseurs sont maintenant équipés d'un magnétophone à cassette intégré. De fait, l'évolution technologique nous laisse entrevoir que la radiodiffusion de demain pourra offrir la même souplesse de programmation que le magnétoscope à cassette.

L'avenir de la radiodiffusion : « Bien au-delà de son état actuel »

Depuis la création de la Commission Aird, les commissions d'enquête sur la radiodiffusion ont dû se pencher sur un média en pleine progression. Les trois commissaires écrivaient en 1929 : « Nous croyons que le développement de la radiodiffusion, bien au-delà de son état actuel, et qui comporterait la télévision, est d'une grande importance et devrait être suivi de près afin que le service de la radiodiffusion au Canada puisse être sur le même pied que dans tout autre pays[4]. »

On ne peut toujours éviter les risques et périls des perspectives d'avenir, surtout quand on est un Groupe de travail dont le mandat couvre « le reste du siècle ». Les prévisions technologiques ont tendance à se réaliser plus tard que prévu ou, comme l'a fait remarquer un conseiller du président des États-Unis, le scientifique Vannevar Bush : « Nous avons toujours tendance à surestimer les effets d'une technique nouvelle à court terme et à en sous-estimer les effets à long terme[5]. »

De nombreux rapports de recherche et autres documents, ainsi que des exposés que nous ont présentés des spécialistes, tant du secteur public que du secteur privé, nous ont aidés à mieux comprendre le sens dans lequel devrait évoluer la technique de la radiodiffusion jusqu'au XXI^{e} siècle et au-delà. La période qui doit nous mener à l'an 2000 est relativement courte, puisqu'elle n'est que de 14 ans, mais les changements technologiques devraient s'y multiplier.

Les progrès envisagés devraient se répartir en trois catégories : qualité, sélectivité et agrandissement du champ d'action. Sur le plan de la qualité, les progrès techniques prendront surtout la forme d'une meilleure résolution des images et d'un perfectionnement des techniques d'affichage. Une plus grande sélectivité consistera non seulement à pouvoir choisir davantage de canaux, mais aussi à agir de façon interactive à l'intérieur des réseaux. Par agrandissement du champ d'action, nous entendons l'apparition de nouveaux services informatiques, tels que le texte électronique, les transactions personnelles et les fonctions de contrôle, en plus des émissions de radio et de télévision.

La recherche d'une télévision à haute définition est, sous sa forme actuelle, une initiative japonaise. Toutefois, d'après les résultats d'une enquête menée auprès de spécialistes de la radiodiffusion au Japon, en Amérique du Nord et en Europe, la télévision à haute définition ne devrait pas constituer la norme pour les téléspectateurs, même avant la fin du siècle[6].

Grâce à la notion de télécommunications intégrées à large bande, le choix ne sera, dorénavant, plus soumis aux limites techniques. Comme nous l'avons montré dans la première partie de ce chapitre, les moyens d'acheminer les émissions radiodiffusées dans les foyers ont considérablement augmenté; nous nous engageons maintenant dans la voie d'un nouveau type de réseau à large bande susceptible d'écarter les limitations qui subsistent pour la plupart des consommateurs. Mais sa généralisation ne se fera probablement pas avant l'an 2000, si l'on en croit une étude faite pour le compte du ministère des Communications[7], et il faut savoir que la radiodiffusion fera face à d'autres contraintes. Dans le cas de la télévision, par exemple, un service doit, à moins d'être subventionné par des fonds publics, s'attirer un certain auditoire et un appui important de la part des annonceurs et des abonnés, pour pouvoir survivre.

L'entrée de l'informatique dans les foyers a été prévue depuis longtemps, bien que l'un des grands spécialistes canadiens des techniques de câblodistribution, Israel Sruki Switzer, ait averti en 1970 le Comité Davey en ces termes : « Je pense que les possibilités de commercialisation, pour un bon nombre des utilisations possibles du câble, ont été gravement exagérées[8]. »

Il avait raison. Depuis lors, de nombreux services informatiques sont entrés de plain-pied dans les entreprises, les administrations, les corps professionnels et l'industrie, mais ils ne se sont pas imposés en tant que produits de grande consommation. Le profil économique de l'industrie de la câblodistribution, préparé pour le Groupe de travail par Moss, Roberts and Associates, a fourni une évaluation de la viabilité financière actuelle de tels services. Les analystes ont conclu que l'industrie serait en mesure d'augmenter ses profits d'ici à la fin du siècle, à condition que les innovations techniques soient accompagnées d'une baisse des prix[9].

Nous examinerons ce que nous réserve l'avenir en fait d'amélioration de la qualité d'abord, puis en fait de possibilités de choix accrues. Dans les deux cas, nous passerons en revue les innovations électroniques.

Vers une meilleure qualité

La recherche d'une meilleure résolution sur les écrans de télévision est la suite naturelle de la réalisation d'une meilleure fidélité du son à la radio. Il est indispensable de disposer d'une meilleure résolution des images, si l'on veut mettre les services de graphisme et de texte électroniques à la disposition du consommateur.

La radio

Bien que la radio ait ouvert la voie à une meilleure qualité de la reproduction, il lui reste certaines positions à défendre et un certain nombre de progrès à réaliser. Des mesures de protection doivent être prises pour garantir la qualité des sons

radiophoniques contre ce que Radio-Canada a qualifié de « brouillard électronique » qui surplombe nos villes. L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) a, par ailleurs, attiré l'attention sur le « niveau croissant des bruits électroniques », auxquels les récepteurs MA sont particulièrement sensibles.

Dans le domaine de la production radio, l'implantation progressive des techniques numériques permettra d'amener la qualité du son au même niveau que celle des nouveaux disques compacts. Les radiodiffuseurs, poussés par la concurrence exercée par d'autres producteurs de son, seront obligés d'améliorer leurs normes de production et de transmission.

La radio MA lutte avec l'énergie du désespoir contre la MF en lançant sur le marché le son stéréophonique. Malheureusement, des normes différentes, n'exigeant pas la même syntonisation, continuent à se disputer le marché des États-Unis et du Canada. L'Association canadienne des radiodiffuseurs est désormais assurée que l'une des normes finira par s'imposer et que cela encouragera davantage de consommateurs à acheter des appareils récepteurs pouvant syntoniser des signaux stéréo MA. Pour l'instant, 14 p. 100 seulement des stations MA canadiennes diffusent en stéréo.

Grâce à l'alimentation par satellite et à la constitution en réseaux, les stations locales ont la possibilité d'accéder à une programmation de haute qualité. Mais elles risquent aussi de tomber dans l'uniformité et l'homogénéisation, les mêmes émissions étant reprises partout.

Les signaux transmis par la voie des ondes sur les fréquences utilisées aujourd'hui par les radiodiffuseurs MF et MA ne pourront, dans leur présentation actuelle, atteindre la qualité d'un disque compact. Il serait nécessaire pour cela de recourir à des formats analogiques spéciaux ou à la transmission numérique, laquelle utilise une largeur de bande supérieure à l'éventail actuellement alloué aux radios. Les radiodiffuseurs devraient envisager une réaffectation des fréquences de radiodiffusion MF ou des formats analogiques spéciaux, ou bien des bandes de transmission numérique plus larges par canaux ou par satellite, ou peut-être diffuser les émissions dans les foyers sous la forme d'une radio payante par câble.

Certains experts consultés par le Groupe de travail ont mentionné la possibilité de diffuser directement les émissions de radio dans les foyers, par l'intermédiaire du satellite. Des émissions de radio de grande qualité pourraient ainsi parvenir aux foyers, aux véhicules et aux voyageurs situés hors de la portée des stations urbaines. La République fédérale d'Allemagne est en train de mettre en place la radio par satellite, mais le coût des récepteurs est élevé. Pour l'instant, on n'a guère examiné l'utilité d'un tel système au Canada.

La télévision

La télévision à haute définition élaborée au Japon va renouveler le produit offert aux téléspectateurs, en apportant aux écrans de télévision le niveau de résolution offert par les films cinématographiques de 35 millimètres.

Takashi Fujio, de la Société japonaise de radiodiffusion, a déclaré ce qui suit, lors du premier colloque sur la télévision à haute résolution qui s'est tenu à Ottawa :

> Avant qu'on entreprenne les recherches et la mise au point de ce système de télévision, des études approfondies et de nombreux tests ont été effectués sur les caractéristiques de la vision humaine, des exigences physiques que devraient comporter les systèmes de télévision pour répondre à ces caractéristiques et de la télévision qu'attendent et que souhaitaient à l'avenir les téléspectateurs[10].

Il en est résulté une image de télévision très détaillée sur grand écran, ce qui permet, par exemple, de suivre clairement différentes actions éparpillées sur l'ensemble d'un terrain de football, sans avoir à recourir aux gros plans. L'écran peut avoir un mètre et plus de large et donner une image de haute qualité qui ne laisse pas apparaître le moindre défaut, même aux yeux des téléspectateurs les plus proches.

La NHK envisage de se lancer dans la télédiffusion à haute résolution par satellite dans trois ou quatre ans. Le système japonais nécessite l'application de techniques nouvelles de production, de transmission et de réception. L'écran récepteur possède 1 125 lignes, soit à peu près deux fois plus que sur les appareils classiques. Une telle image exige que l'on transmette beaucoup plus d'informations, ce qui nécessite une largeur de bande d'environ quatre à six fois supérieure à celle de la télédiffusion classique. Au Japon et dans d'autres pays, on a mis au point des techniques de compression et de réduction des largeurs de bande pour réduire les contraintes. Les caméras et divers appareils de production électroniques à haute définition peuvent remplacer la production cinématographique, puisqu'ils obéissent aux mêmes normes. Les grandes exigences en largeur de bande de la télévision à haute définition empêchent sa diffusion sur les canaux traditionnels; il faut donc recourir aux fréquences disponibles sur micro-ondes terrestres ou par satellite, puis au câble coaxial ou à la fibre optique, ou encore à une combinaison des deux. Deux canaux de câblodistribution ou plus seront nécessaires pour acheminer les signaux de la télévision à haute définition, et il faudra perfectionner la câblodistribution pour pouvoir les prendre en charge.

À l'origine, le modèle japonais exigeait la mise en place d'un service de télévision à haute définition qui pourrait être capté seulement par des téléviseurs à haute définition. Les émissions destinées aux appareils classiques devraient être diffusées séparément. Avec l'intensification et la multiplication des services à haute définition, les services classiques pourraient être progressivement abandonnés, dès le début du XXI[e] siècle. La plupart des radiodiffuseurs nord-américains et européens s'opposent à cette démarche et envisagent une compatibilité, pour que les nouvelles émissions à haute résolution puissent être reçues sous leur forme classique par les téléspectateurs ne disposant pas de l'appareil à haute définition. On a procédé ainsi lors de l'adoption de la télévision en couleurs dans la plupart des pays, les appareils classiques étant en mesure de recevoir les signaux couleurs en noir et blanc. Ceux qui préconisent la compatibilité font remarquer qu'il existe dans le monde 600 millions d'appareils répondant aux normes NTSC, PAL et SECAM, et que leurs propriétaires n'aimeraient pas être exclus de la programmation de la télévision à haute définition.

La première étape dans l'amélioration de l'affichage a déjà commencé l'année dernière avec l'arrivée sur le marché des récepteurs de télévision « intelligents ». Ces derniers font appel au microtraitement numérique pour rétablir l'image sur les écrans classiques de télévision NTSC. Les premiers appareils intelligents présentent encore certaines imperfections mais, une fois bien au point, ils donneront une image nette et claire, débarrassée de tout parasite et ne présentant aucun flou et aucune ligne distincte. L'image est aussi nette que celle de la télévision à haute définition, mais elle ne se présente pas sur grand écran et reste inférieure sur le plan du détail, de la profondeur et de la subtilité.

On peut prévoir que d'ici 1990 les écrans « intelligents » seront d'un usage largement répandu. Selon le scénario le plus probable, la télévision à haute définition apparaîtra, quant à elle, au cours de la période 1990-1995 dans les mini-cinémas, les bars, les tavernes et les lieux de réunion publics, après avoir été expérimentée lors d'applications éducatives et industrielles spécialisées (simulateurs de vol, par exemple). Un marché haut de gamme pourrait alors se développer pour la télévision à l'intention des consommateurs, avec un choix de vidéodisques ou de magnétoscopes à haute définition[11].

Les techniques d'affichage sur écran à haute définition sont en retard par rapport aux techniques de production et de transmission. À l'heure actuelle, il semble que l'association projecteur-écran soit la mieux adaptée à la présentation d'émissions de télévision à haute définition. Les experts conviennent toutefois qu'un affichage sur écran plat sera nécessaire, si l'on veut faire passer dans la pratique la télévision à haute définition. Un certain nombre de progrès ont été faits dans les techniques d'affichage à cristaux liquides sur petit écran, d'affichage électroluminescent et d'affichage au plasma, mais les experts semblent admettre qu'on ne pourra mettre avant longtemps, sur le marché, de dispositif d'affichage sur écran plat adapté aux besoins de la télévision à haute définition. Aux termes d'une enquête sur les techniques de télévision que nous avons déjà évoquée[12], cette technique ne devrait toucher le grand public qu'entre 1995 et l'an 2000. Les progrès techniques réalisés au cours des prochaines années vont certainement venir modifier les prévisions, mais celles-ci nous montrent au moins la voie dans laquelle nous nous engageons depuis quelques années.

Les systèmes de câblodistribution devront relever le défi posé par la stéréophonie et par l'apport d'images à haute résolution. Citons à ce propos une étude de l'Association canadienne des câblodistributeurs :

> Les progrès et les améliorations des techniques d'affichage vont accroître le fardeau des industries, dans la mesure où elles devront fournir des signaux de haute qualité. De nouvelles techniques, telles que la télévision numérique, la télévision à haute définition et le son stéréophonique, vont obliger les câblodistributeurs à prendre des décisions importantes sur l'investissement dans de nouvelles techniques de distribution. D'ici 1990, ces décisions devront être prises, non seulement pour obtenir une part des nouveaux marchés, mais aussi pour maintenir la base des abonnés traditionnels[13].

Nick Hamilton-Piercy, vice-président des services techniques de Rogers

Cablesystems Inc., nous a déclaré lors d'une séance d'information : « Dans le domaine de la recherche et de l'innovation s'appliquant aux techniques de diffusion, il est indispensable que les radiodiffuseurs canadiens ne se laissent pas dépasser par leurs homologues américains en ce qui a trait à l'implantation de services nouveaux et meilleurs. Sinon, il est à peu près certain que les téléspectateurs canadiens se tourneront vers les émissions américaines de meilleure qualité. »

Les nouveaux services électroniques

Comparé à un livre, à un magazine, à un journal ou à pratiquement tout autre document imprimé, l'écran de télévision n'est pas un bon support de lecture. Cela peut expliquer en grande partie l'échec essuyé jusqu'à présent par le vidéotex (service interactif de graphisme, de données et d'impression) auprès des consommateurs. L'informatique a transformé le bureau, l'usine, l'impression des journaux et nombre d'autres activités, dont l'automatisation peut améliorer la productivité et la rentabilité, mais elle ne s'est pas encore imposée véritablement en télédiffusion. Le Canada l'a appris à ses dépens avec Télidon, et de grandes entreprises des États-Unis ont, elles aussi, subi de lourdes pertes avec l'introduction apparemment prématurée du vidéotex sur le marché de la consommation. L'écran de télévision ne peut recevoir que la moitié environ des données affichées sur un écran d'ordinateur personnel, et avec des caractères dont la définition est relativement mauvaise. Des informations que l'on peut trouver du premier coup d'œil en feuilletant un document imprimé sont souvent longues à obtenir dans les répertoires de bases de données informatiques. En outre, l'écran de télévision n'est guère transportable et il offre peu de souplesse par rapport aux documents imprimés.

Le problème de lisibilité sera en grande partie résolu par une meilleure définition des caractères. La qualité du texte affiché pourra alors commencer à se rapprocher de celle d'un magazine. Le problème de manutention trouvera un début de solution grâce à l'affichage sur écran plat. Si les techniciens arrivent à mettre au point ce que l'on a appelé la « plaque de lecture sans fil » (un écran d'affichage plat, portatif, ne nécessitant aucun branchement), l'avenir des documents écrits actuels pourrait être en danger, ce qui explique sans aucun doute la raison pour laquelle les sociétés propriétaires de journaux investissent fortement dans les nouvelles techniques.

L'amélioration des techniques d'affichage sur écran se produit à un moment où une nouvelle génération, rompue à l'ordinateur, arrive sur le marché. Cela ne peut que donner un nouvel élan à l'implantation des nouvelles technologies.

Vers une plus grande sélectivité

On a souvent recours à l'expression « centre personnel de loisirs et d'information » pour décrire l'endroit plus grand et les installations plus élaborées qui seront nécessaires dans les foyers pour bénéficier de toutes les possibilités de choix offertes par un monde de radiodiffusion en pleine expansion (voir figure 3). Grâce à un équipement modulaire, il sera possible de modifier un

élément sans avoir à changer l'ensemble; autrement dit, le passage à l'équipement modulaire se fera en sens inverse de celui de l'intégration du magnétoscope à l'appareil de télévision.

Cette plus grande sélectivité découle, en premier lieu, de l'apport de canaux de diffusion supplémentaires par l'intermédiaire de la câblodistribution, des micro-ondes, des satellites, des fibres optiques, du spectre d'ondes naturelles et des sous-porteuses. En second lieu, elle résulte du nouveau schéma de distribution qui se présente sous la forme de réseaux commutés, associant les services de large bande à d'autres services, de façon à répondre à des objectifs d'efficacité, de rentabilité et d'utilité pour le consommateur. Certes, la technique offrira, en fin de compte, une possibilité de choix illimitée, mais cela ne signifie pas, bien entendu, que la diversité sera tout aussi grande dans le domaine des émissions.

Nous allons maintenant examiner la question de la sélectivité du point de vue des trois grands services culturels qu'offre la câblodistribution : la transmission des sons, des images et des nouveaux services électroniques.

Les sons

Les nouveaux canaux de diffusion et l'entrée en service de la radio payante et de la radio diffusée directement par satellite viendront élargir les choix offerts aux auditeurs, d'ici à la fin du siècle. Quelques années devront s'écouler avant que l'extension de la bande MA, de 1605 kHz à 1705 kHz, soit exploitée par les pays de la région II de la communauté internationale, y compris le Canada. De nouvelles attributions sur la bande MA ont déjà été faites en vertu d'un accord entre le Canada et les États-Unis, pour réduire la protection accordée aux aires de rayonnement des stations (contours). La demande de fréquences dans la bande MA est limitée cependant, compte tenu des problèmes de transmission et de qualité qui s'y posent.

La radiodiffusion ne fait que commencer à exploiter les sous-porteuses OMCS des stations MF. L'éventualité d'une utilisation des sous-porteuses de la radio MA est en cours d'examen. L'intervalle vertical de suppression de trame sur la télévision pourrait aussi être mis à profit pour le son, ainsi que pour les données et les graphiques, si les radiodiffuseurs le voulaient ainsi. Quant aux canaux PAS, ils commencent à entrer en fonction avec l'arrivée de la télévision stéréophonique. Comme les canaux classiques, les sous-porteuses pourraient être distribuées en réseaux régionaux ou nationaux au grand public ou à des auditoires spécialisés.

L'importante expansion du spectre servant aux émissions de radio se trouve maintenant au niveau des fréquences supérieures réservées aux satellites de télécommunication. Il en résulte d'intéressantes possibilités de réception à très haute fidélité comparable au son du disque compact sur canaux multiples, à l'échelle du pays. On peut citer l'exemple de la République fédérale d'Allemagne où les radiodiffuseurs misent sur le goût allemand pour la musique classique, pour assurer le succès de la chaîne de radio directement transmise par satellite, qui devrait entrer en service à la fin de 1986. Grâce à une antenne parabolique de 60 centimètres et d'un récepteur numérique coûtant environ 400 $ américains, les Allemands de l'Ouest pourront se brancher sur 16 canaux stéréophoniques

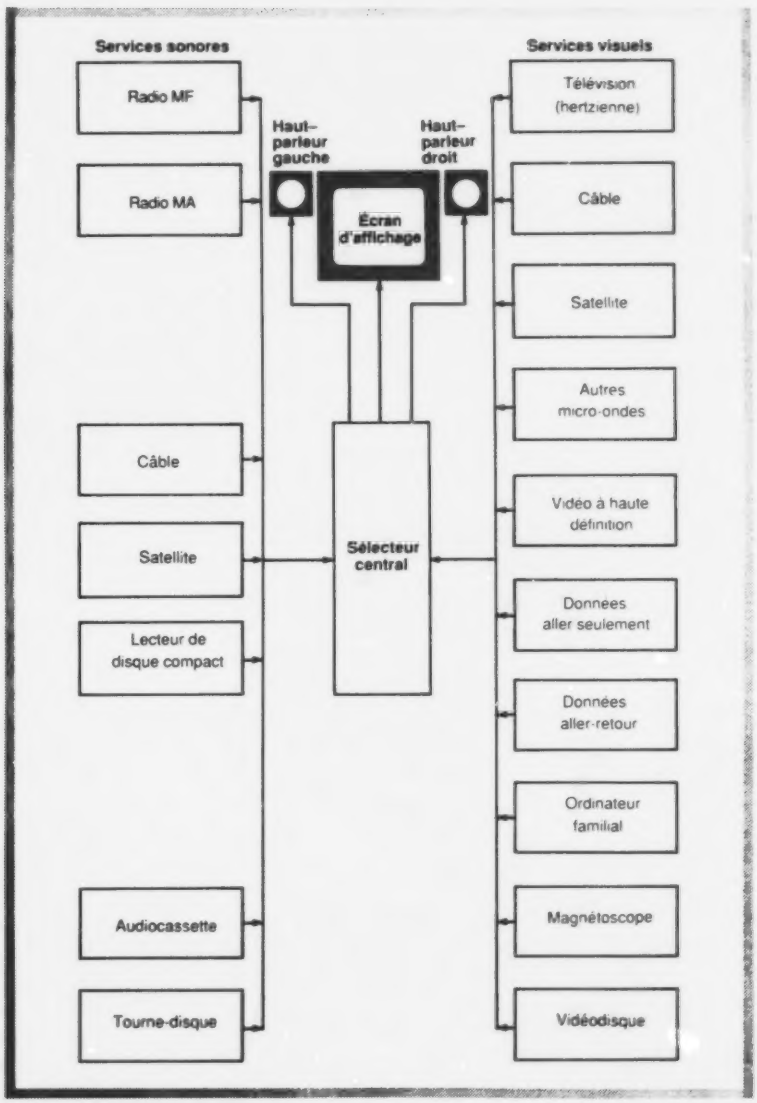

Figure 4.3 Centre d'information et de divertissement familiaux

programmant des émissions en provenance des stations de radio de l'ensemble du pays. La transmission numérique intégrale rend possible ce niveau élevé de qualité.

Le perfectionnement de la câblodistribution pourrait en accroître l'utilisation en radiodiffusion numérique ou en radiodiffusion analogique de très haute qualité, du moins pour les émissions spécialisées. La radiodiffusion numérique ne peut être acheminée au moyen des fréquences allouées actuellement à l'intérieur du spectre naturel; elle doit passer, soit par satellite, soit par micro-ondes ou encore par câble. Si l'on suppose que les foyers s'efforceront d'obtenir du matériel de réception modulaire, y compris des éléments qui ne dépareront pas la qualité du son transmis par voie numérique ou sous forme analogique spéciale, il est bien possible que la radiodiffusion par câble ou par satellite devienne l'une des caractéristiques des centres personnels de loisirs et d'information. Cela dépendra de l'ampleur de la demande qui ne peut être satisfaite par des techniques de radiodiffusion plus classiques et par des techniques autres que la radiodiffusion à un prix inférieur. On connaîtra avec le temps l'importance que le consommateur accorde à la qualité du son des disques compacts et l'on saura dans quelle mesure la popularité de la radio MF actuelle en souffrira. Toutefois, grâce à sa facilité de manipulation et à la mise au point d'un matériel miniaturisé de réception, on peut prévoir que la radio sur les ondes traditionnelles disposera encore d'auditoires, bien après la fin du siècle.

Les images

C'est beaucoup plus du côté de la télévision que vient la pression pour accroître la diversité des choix. On ne peut étendre à l'infini les possibilités de choix en se contentant de multiplier les canaux, ce qui peut se faire en augmentant soit le nombre de moyens de diffusion, soit le nombre de canaux diffusés par chacun de ces moyens (le câble, par exemple). Comme dans le cas de la radiodiffusion en direct, ces deux méthodes impliquent que l'on achemine tous les canaux disponibles jusqu'aux récepteurs à l'aide d'un sélecteur, qu'il s'agisse d'un syntonisateur, d'un cadran ou d'un convertisseur, pour afficher le canal choisi. Cette façon d'augmenter les possibilités de choix offertes aux téléspectateurs peut finir par paraître lourde et onéreuse. Il serait possible de réaliser des économies en se branchant, non pas sur un éventail de canaux disponibles au niveau du récepteur, mais sur une gamme plus large d'émissions parvenant jusqu'à des centraux, auxquels peuvent accéder tous les utilisateurs du réseau. Toutefois, on ne peut obtenir un tel résultat que si le réseau à large bande est un réseau commuté comme le réseau téléphonique.

Contrairement à la structure en forme d'arbre de la câblodistribution, le réseau de commutation en étoile du téléphone présente des lignes qui partent d'un point central pour aller jusqu'aux abonnés (à l'image d'une étoile) et des raccordements entre centraux qui partent en étoile des centraux principaux aux centraux secondaires (voir figure 4.4). Mis ensemble, tous les centraux d'un réseau téléphonique composent un nombre de circuits pratiquement infini. Un tel réseau est interactif en ce sens qu'il donne à chaque abonné une possibilité d'accès à tous les autres. Mais, pour l'instant, il n'est pas à large bande, de sorte qu'il ne peut acheminer les signaux télévisés.

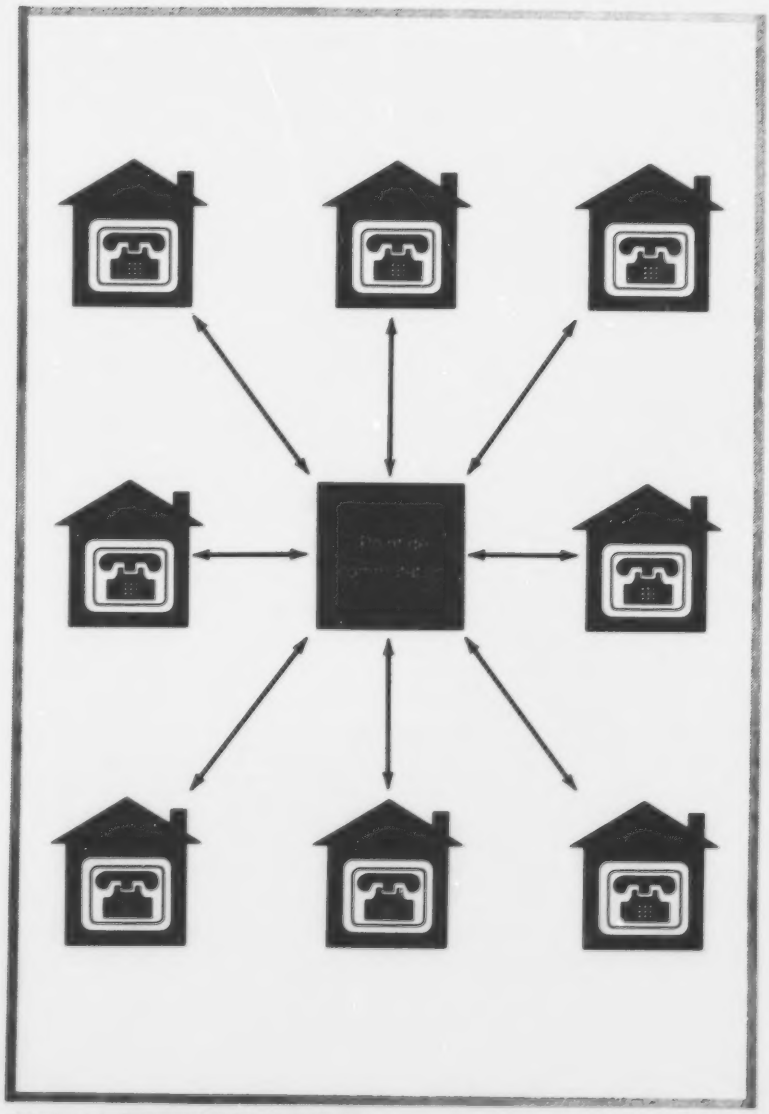

Figure 4.4 Réseau téléphonique étoilé

Les réseaux à commutation en étoile à large bande supprimeraient tous les impératifs techniques, qui limitent le choix des émissions, et permettront ainsi d'éviter les opérations coûteuses de brouillage et de décodage pour contrôler la réception. Bien que la demande de service interactif ou bidirectionnel soit, à l'heure actuelle, limitée, elle pourrait augmenter avec la diversification des contenus, surtout si l'on ajoutait de nouveaux services électroniques. En choisissant des émissions dans le réseau, le client déclenchera des microprocesseurs qui assureront la facturation; aucun brouillage ne sera nécessaire, puisque les émissions ne seront accessibles que sur demande individuelle.

En comparant les réseaux commutés à la radiodiffusion en direct, la Télécommission a déclaré en 1971 dans son rapport

> D'autre part, le spectre des fréquences radioélectriques n'est pas illimité. S'il est encombré, les réseaux de radiodiffusion se brouillent; toutefois, les réseaux à commutation automatique peuvent résoudre l'encombrement en augmentant le nombre de circuits et d'appareils de commutation[14].

On a prévu depuis longtemps l'établissement d'un réseau à large bande pour alimenter les foyers individuellement, mais ce n'est qu'avec l'arrivée des fibres optiques et des techniques connexes qu'on a commencé les véritables expériences et les essais sur le terrain. C'est en trouvant le moyen d'intégrer l'ensemble des services (voix, données, textes, graphismes et images) sous forme numérique, permettant de réaliser des économies d'échelle, qu'on a commencé à croire que les réseaux interactifs à large bande pourraient un jour atteindre la plupart des foyers, sinon tous. La Saskatchewan a d'ailleurs été la première grande autorité publique au monde à mettre ce principe en pratique.

Les réseaux de câblodistribution sont soumis à la pression des magnétoscopes, des services par satellites et des services du genre STACS (Systèmes de télévision à antenne communautaire satellite) et STAC (Systèmes de télévision à antenne communautaire), qui les poussent à offrir toujours davantage. Nous y reviendrons dans le cadre de nos propositions pour une redéfinition de la radiodiffusion, ainsi que dans l'examen des orientations publiques sur la distribution. Nombre de grandes sociétés de câblodistribution vont mettre en place, d'ici à 1990, des installations de câble interactives, qui vont permettre aux abonnés d'envoyer des messages en amont jusqu'à la tête de réseau, pour recevoir des services. Le perfectionnement des amplificateurs et d'autres équipements pourrait permettre de transmettre des sons stéréophoniques et des images de grande qualité. De concert avec les sociétés de téléphone, les câblodistributeurs pourraient commencer à tirer parti des avantages des réseaux commutés en étoile.

Aux États-Unis, on a tiré parti des systèmes de diffusion multipoints et multicanaux et de la télévision à faible puissance, pour accroître la diversité des émissions ou pour remplacer le câble. Un système de diffusion multipoints utilise des micro-ondes terrestres pour amener directement plusieurs canaux jusqu'à des récepteurs équipés de convertisseurs spéciaux; leur portée est limitée à 15 milles environ. On a proposé d'introduire la télévision à haute définition dans certains centres canadiens, en faisant appel au système de diffusion multipoints comme, par exemple, à partir de la tour du CN à Toronto.

La télévision à faible puissance est utilisée aux États-Unis comme un service faisant l'objet d'une licence particulière.

L'éventualité de diffuser des émissions distinctes par satellite jusqu'aux foyers a souvent été évoquée. Les nombreuses études, affectuées en 1983 pour le ministère des Communications sur la radiodiffusion directe par satellite, ont toutefois permis de conclure que les habitants des zones urbaines recevraient probablement un tel service, même s'il est distinct, par l'intermédiaire de la câblodistribution et non directement par satellite[15].

Presque tous les secteurs invités à commenter ce rapport se sont fortement opposés à l'appui du gouvernement pour la création d'un service distinct de radiodiffusion par satellite venant concurrencer les services publics et privés actuels. La plupart des intervenants se sont, en outre, opposés à la mise en service d'une radiodiffusion directe par satellite sur la bande 14/12 GHz, c'est-à-dire sur la bande Ku, étant donné les services existant déjà sur la bande 6/4 GHz, soit sur la bande C. Un groupe de travail ministériel a accepté ces objections dans leurs grandes lignes : la radiodiffusion directe par satellite devrait être conçue comme un service complémentaire, qui dessert les régions peu peuplées, et non comme un nouveau service de diffusion destiné à l'ensemble du pays[16].

Les experts sont divisés sur l'avenir des relais de transmission par satellite point-à-multipoint, à l'intérieur des réseaux de radiodiffusion. D'un côté, on y voit le moyen idéal d'éviter l'acheminement et la commutation complexes des signaux des émissions, en les transmettant directement des studios aux têtes des réseaux de câblodistribution ou aux stations de radiodiffusion locales. D'un autre côté, on considère que la capacité de transport des fibres optiques remet en question cet avantage. Le Groupe de travail s'est informé auprès de certains experts de Bell Canada, de Bell Northern Research et du ministère des Communications, et a réuni également de la documentation concernant les projets d'implantation des fibres optiques. Lorsqu'on rassemble toutes ces informations, on s'aperçoit que les compagnies de téléphone seront, d'ici au début des années 1990, en situation de surcapacité de raccordements de fibres sur longues distances et entre différents centraux. Il se peut aussi qu'elles aient la possibilité d'utiliser des systèmes de commutation optique qui augmenteraient encore la capacité des fibres optiques à véhiculer des images. La diminution des télécommunications par satellite met d'ores et déjà les systèmes à satellites en situation de surcapacité. Il est bien possible que dans quelques années les fibres optiques et les satellites entrent en concurrence pour vendre leur surcroît de capacité aux radiodiffuseurs.

Au Canada, les relais de transmission par satellite joueront toujours un rôle important, en acheminant des émissions radiodiffusées et divers types de communications dans des endroits où le coût d'installation des fibres optiques ou de tout autre type de câble serait prohibitif. Certaines parties de notre population dépendront toujours de la radiodiffusion directe par satellite, par opposition à la liaison satellite-câble, ne serait-ce que pour avoir une multiplicité de choix.

Pour résumer les témoignages reçus sur les tendances actuelles, il est probable que certaines applications des réseaux commutés en étoile, diffusant

sur large bande des images à domicile, voient le jour au cours des années 1990. Étant donné l'usage intensif qu'elles font des télécommunications, les entreprises et les différentes institutions devraient être les premières à utiliser la « filière fibre ». Mais on ne peut prévoir l'implantation d'un réseau universel à large bande destiné à l'ensemble des abonnés, avant la fin du siècle. En attendant, la câblodistribution pourrait continuer à transmettre de plus en plus d'émissions de télévision dans les foyers, en augmentant le nombre de canaux et en se dotant d'une capacité limitée de transmission bidirectionnelle pour une plus grande sélectivité. Cette orientation en faveur d'une transmission interactive sur large bande sera renforcée par l'apparition de nouveaux services électroniques. Les télécommunications par satellite joueront un rôle important pour les radiodiffuseurs en ce qui concerne le service aux localités éloignées et mal desservies, la production de programmes, éventuellement des émissions radiodiffusées directement dans les foyers et, pendant au moins un certain nombre d'années, la diffusion en réseau. Mais il faudrait de nouveaux développements pour que les prévisions antérieures, portant sur la généralisation des émissions télévisées directement par satellite dans les foyers, viennent à se matérialiser.

Les nouveaux services électroniques

Les nouveaux services électroniques ont toujours dû jouer les seconds violons dans les nombreux mariages de la communication et de l'informatique en radiodiffusion.

Nous avons indiqué précédemment qu'une meilleure qualité d'affichage à l'écran des téléviseurs et que l'avènement d'une nouvelle génération « rompue à l'informatique » pourraient bien relancer les services de texte électronique et autres, de même que les services de graphisme. Comme on tend encore à s'équiper de deux ou de plusieurs téléviseurs à domicile, les appareils supplémentaires pourraient devenir progressivement disponibles aux nouveaux services électroniques. On pourrait les conjuguer au système de radiodiffusion ou les coupler à un modem (modulateur-démodulateur), et les brancher sur les bases de données fournies par le réseau téléphonique. L'inconvénient du réseau téléphonique vient du fait que, si l'abonné ne dispose pas de deux lignes, le téléphone est bloqué par l'acheminement des textes et des services graphiques. Compte tenu de sa bande relativement étroite, le réseau téléphonique peut être d'une lenteur agaçante, lorsqu'on transmet autre chose que les graphiques les plus simples. Ces inconvénients ont été surmontés par la construction actuelle des installations de télécommunication destinées aux locaux professionnels, grâce aux réseaux numériques de services intégrés. Ces réseaux offrent une largeur de bande beaucoup plus grande qu'une ligne téléphonique ordinaire. C'est en étendant ces réseaux aux domiciles et en les faisant finalement passer sur large bande, que l'on parviendra à offrir des choix d'images techniquement illimités.

Les câblodistributeurs prévoient que, d'ici 1990, seuls les plus gros systèmes de câblodistribution parviendront à mettre en place les nouveaux services informatiques. Les jeunes cadres s'intéressent aux services d'information qui

peuvent communiquer avec un ordinateur personnel, en lui fournissant des données mises à jour régulièrement. D'autres types de services comprennent les annonces classées, des informations diverses, les systèmes de sécurité et d'alarme, les services de transactions et le courrier électronique. Les câblodistributeurs jugent insignifiante la part de l'informatique dans leurs activités, dans un avenir rapproché, mais pensent néanmoins qu'elle est susceptible de contribuer fortement au relèvement de leurs marges d'exploitation. La réglementation proposée par le CRTC aux câblodistributeurs, en supprimant la plupart des limitations imposées à la publicité pour les services autres que les émissions, devrait favoriser l'expansion.

L'entrée du télétexte sur le marché est problématique. Le télétexte est une technique unidirectionnelle, qui permet la diffusion de 150 à 200 pages continues de texte sur les écrans des abonnés équipés de décodeurs, en utilisant l'intervalle vertical de suppression de trame. On peut aussi diffuser sur l'intégralité d'un canal, le choix offert étant alors supérieur. Il existe désormais une norme américaine appliquée au télétexte, et l'on envisage d'équiper les nouveaux récepteurs pour les brancher sur l'intervalle vertical. Les diffuseurs pourraient bien considérer, finalement, le télétexte comme un service utile d'impression et de graphisme supplémentaire, qui donne des informations sur les émissions, les résultats sportifs, les nouvelles, les conditions météorologiques et d'autres renseignements encore.

Le terme vidéotex recouvre les services interactifs, dont certains, les jeux par exemple, peuvent être téléchargés dans l'appareil de l'utilisateur, à la manière d'un télétexte occupant l'intégralité d'un canal; en l'occurrence, l'utilisateur choisit, à l'intérieur d'une série d'émissions diffusées en continu, un programme, dont l'emploi exige la puissance d'un ordinateur personnel lorsqu'il est interactif. Ce type de service n'a pas été jusqu'à présent une réussite financière. Les modèles de vidéotex plus classiques impliquent le recours à des bases de données dans lesquelles l'utilisateur peut retirer l'information ou le logiciel qu'il désire, qu'il s'agisse d'horaires de vol, de recettes de cuisine ou d'annonces publicitaires correspondant à de gros articles de consommation, tels que maison ou automobile, dont la description et l'image peuvent apparaître sur l'écran, ou à des articles de plus petite taille, qui apparaîtront avec moins de détails. Les services de transactions sont le prolongement naturel des annonces classées et permettent à l'utilisateur de commander des biens et des services.

Les services de vidéotex pourraient bien prendre de l'ampleur, étant donné la concurrence que se font le téléphone et le câble dans ce domaine. Il n'en reste pas moins que, pour que ces services soient véritablement en vogue auprès du consommateur, il faudra probablement attendre l'arrivée sur le marché de dispositifs d'affichage pratiques et de haute qualité fonctionnant sur un réseau commuté, universel et à large bande, à un prix qui soit raisonnable.

Conséquences de la nouvelle radiodiffusion

La radiodiffusion de la troisième génération devrait finalement nous libérer des contraintes des canaux et des horaires. En ce sens, le magnétoscope à cassette a pavé la voie au consommateur; le réseau commuté, grâce à sa banque d'émissions diffusées en direct ou mises en mémoire, pourrait bien faire de cette

possibilité une partie intégrante de la radiodiffusion elle-même. Les banques d'images et de sons pourraient côtoyer des banques de données sur les réseaux à large bande. Les émissions programmées suivraient un horaire comme à l'heure actuelle, mais elles pourraient être reçues aussi bien à l'heure prévue qu'en différé; il ne serait, en outre, pas nécessaire de retarder un type d'émission pour pouvoir en montrer un autre en temps réel, ce qui se passe aujourd'hui au niveau des nouvelles et des manifestations sportives.

Ce que nous savons, c'est que la technologie actuelle a déjà rompu les liens entre la préparation d'émissions programmées électroniquement et leur transmission en direct. Les services qu'on a désignés traditionnellement sous le terme « radiodiffusion », à partir d'une terminologie héritée de la technologie antérieure, ont désormais besoin d'une redéfinition. La partie II de notre rapport présente cette nouvelle définition, qui est nécessaire à la clarté et à l'équité de la réglementation applicable à la radiodiffusion canadienne.

Si le pouvoir bidirectionnel du public de contrôler et de sélectionner les émissions augmente à un point tel que le rôle des radiodiffuseurs s'en trouve modifié, il sera nécessaire de revoir à nouveau les principes de base de la politique de la radiodiffusion. Il n'en reste pas moins que c'est une évolution, non une révolution, qui nous attend. On ne peut être certain aujourd'hui du tour qu'elle est susceptible de prendre d'ici à la fin du siècle.

Le facteur géographique

Par l'intermédiaire de la radio et de la télévision, presque tous les Canadiens bénéficient de la radiodiffusion sous une forme ou sous une autre. L'avènement de techniques et de services nouveaux augmente les coûts, divise les auditoires et entraîne des frais et des taxes pour l'utilisateur. En matière de radiodiffusion, comme dans d'autres secteurs de notre société d'information, l'écart se fait de plus en plus grand entre ceux qui peuvent bénéficier des techniques nouvelles et ceux qui ne le peuvent, entre les nantis instruits et les démunis ignorants. C'est pourquoi le rayonnement des médias est sociologique aussi bien que géographique.

Il faut reconsidérer les orientations techniques de la radiodiffusion en gardant toujours à l'esprit l'intérêt public; il faut donc s'assurer « que notre population, quelles que soient la classe à laquelle elle appartient ou sa situation géographique, profite également des avantages et des plaisirs de la radiodiffusion », pour reprendre l'observation du Premier ministre R.B. Bennett, citée au chapitre 1.

Un ensemble de services très différenciés, payables globalement (service de câblodistribution de base) ou au détail (paiement au canal ou à l'émission) permet d'assouplir les mécanismes de paiement de la radiodiffusion. Les choix techniques, qui seront faits à l'intérieur d'un tel système, contribueront à déterminer un degré soutenu d'accessibilité de la radiodiffusion pour tous les Canadiens.

La radiodiffusion dite gratuite, financée exclusivement par les recettes tirées des taxes ou de la publicité, constitue la norme en matière de radio, et les choses en resteront probablement ainsi; mais, dans le domaine de la télévision, si l'on tient compte des abonnements à la câblodistribution, elle constitue un cas

exceptionnel et qui le deviendra de plus en plus. À mesure que la câblodistribution prend le pas sur la transmission en direct, nous voyons apparaître un nouvel équilibre financier entre les recettes tirées des taxes, de la publicité et des frais d'utilisation, allié à des taux de couverture inégaux. Si 80 p. 100 des foyers canadiens vivaient dans des secteurs desservis par le câble en 1984, seulement 76 p. 100 d'entre eux y étaient réellement abonnés, soit un peu moins de 61 p. 100 du total de la population[17]. Une partie des 25 p. 100 des personnes non abonnées ne voulait peut-être tout simplement pas le câble ni tout autre service supplémentaire. Une autre partie, quoique minime, possédait peut-être des antennes paraboliques de réception par satellite, des STAC ou des STACS, ou encore des raccordements illégaux. Mais l'on doit aussi supposer qu'une autre partie était tout simplement dans l'impossibilité de s'offrir le câble, ce que confirme la recherche[18]. A l'intérieur du groupe raccordé par le câble, il existe d'autres degrés, selon le nombre de canaux fournis et les différents plans de services payants.

Les taux de raccordement à la câblodistribution au Canada sont assez inégaux, puisque l'on passe d'un minimum de 40 p. 100 des foyers à Terre-Neuve à un maximum de 82 p. 100 en Colombie-Britannique, avec des taux intermédiaires de 50 p. 100 au Québec et de 68 p. 100 en Ontario[19]. Cela s'explique par de nombreuses raisons. Le Québec français est moins adepte de câblodistribution, parce que les francophones sont moins férus d'émissions américaines que les anglophones. Les provinces, dont la population est plus éparse, sont moins raccordées au câble que les provinces plus urbaines. D'autres progrès techniques, tels que la radiodiffusion par satellite et le magnétoscope, offrent certaines compensations dans les secteurs non raccordés au câble. Toutefois, une partie au moins de la différence enregistrée des taux de pénétration, suivant les régions, doit être attribuée au niveau de revenu, même pour les services de base.

Les configurations à commutation en étoile finiront par supplanter les structures actuelles en forme d'arbre; la privation ressentie par les personnes tenues à l'écart du réseau, ou du service de radiodiffusion dans ce réseau, pourra en être plus grande. Cependant, si le champ d'application du nouveau réseau de radiodiffusion était le même que celui du réseau téléphonique, alors le taux de pénétration serait pratiquement universel, et le seul problème serait alors le prix à imposer aux consommateurs.

Des représentants de Bell Canada nous ont déclaré que la réglementation actuelle du CRTC concernant les techniques de câblodistribution s'oppose à l'extension des fibres optiques aux foyers. Dans d'autres pays, comme les États-Unis et la Grande-Bretagne, les compagnies de téléphone peuvent louer une certaine largeur de bande aux compagnies de câblodistribution. Au Canada, les compagnies de téléphone doivent louer l'intégralité du câble aux compagnies de câblodistribution et ne peuvent reprendre aucune partie de cette location. En vertu d'un autre règlement, les compagnies de câblodistribution doivent posséder leurs propres amplificateurs et leurs propres branchements locaux au câble, même s'ils louent le câble lui-même d'une société de téléphone. Ces règlements s'opposent à une association entre les compagnies de téléphone et les compagnies de câblodistribution, laquelle permettrait d'acheminer,

jusqu'aux foyers, la vidéo et différents types de télécommunications transitant par les mêmes fibres optiques. Bell affirme qu'en l'absence de ces économies d'échelle il ne serait pas rentable d'aller jusqu'au bout et d'équiper les foyers en fibres.

Une autre solution consiste à créer des systèmes hybrides alliant les capacités de commutation du réseau téléphonique à la capacité de transmission sur large bande de la câblodistribution. On en trouve un exemple dans le paiement individuel des émissions télévisées, qui devient courant aux États-Unis et qui permet à l'abonné de composer un numéro d'identification automatique pour visionner un film prévu à l'horaire.

Comme de plus en plus d'émissions télévisées et de services vidéo ne sont offerts que sur le câble, l'orientation des services de base, c'est-à-dire la façon dont ils vont être assurés, ce qu'ils doivent comprendre, ce qu'ils vont coûter, prendra de plus en plus d'importance, si l'on désire que le Canada conserve son objectif de diffuser des émissions « quelle que soit la classe sociale ou la situation géographique du téléspectateur », selon le souhait du premier ministre Bennett. Des milliards de dollars, qui viendront en fin de compte des consommateurs et des contribuables, sont en jeu ici dans les décisions à prendre sur la nature de nos réseaux.

La qualité : les intérêts des producteurs et des consommateurs

Bien des directives et orientations politiques ont des incidences sur la qualité technique en ce qui concerne la production, la transmission et la réception des signaux radiodiffusés : normes prévues, lois de protection du consommateur, recherches, évaluation technique, développement industriel, protection et gestion du spectre des fréquences et exigences réglementaires imposées aux titulaires de licences. L'évolution de la qualité et les possibilités de choix offertes par la radiodiffusion de la troisième génération imposeront de plus grandes exigences aux décideurs : il faudra maintenir des normes de haute qualité pour un plus grand nombre de services.

La radiodiffusion et d'autres types de télécommunications deviennent plus interdépendants que jamais. Les radiodiffuseurs, qui louent leurs sous-porteuses, opèrent dans le domaine des télécommunications. Les câblodiffuseurs, qui assurent le fonctionnement de canaux communautaires et qui mettent sur pied de nouveaux services à contenu électronique, opèrent dans le domaine de la radiodiffusion. Télésat Canada désire devenir radiodiffuseur en mettant sur pied un service de radiodiffusion par satellite dans les foyers. Le fait d'équiper le réseau téléphonique en fibres optiques aura tendance à rapprocher les radiodiffuseurs du régime de transmission qui est celui des sociétés exploitantes de télécommunications; en d'autres mots, le radiodiffuseur programmera et éventuellement distribuera les émiss ons, mais ne les transmettra pas.

Parallèlement à la convergence des différents supports techniques de la communication, on assiste à une convergence des divers supports culturels en direction des nouveaux réseaux. C'est ainsi que les supports imprimés (journaux, revues, livres, etc.), la reproduction artistique et tous les types d'images

allant du cinéma à la vidéo font déjà ou feront bientôt partie intégrante du support radiodiffusé ou transmis par des moyens électroniques.

Cette convergence technique et culturelle a tendance à s'accompagner d'une expansion des nouveaux services techniques et culturels. Les gouvernements, les radiodiffuseurs et toutes les parties intéressées devront unir leurs efforts au niveau politique et dans le domaine de la gestion, si l'on veut pouvoir régler les problèmes et garantir véritablement une forte présence canadienne, en même temps que la liberté d'expression.

Le problème de l'établissement de normes, qui revient fondamentalement à s'assurer que ce qui est envoyé peut être reçu, devient de plus en plus complexe. Fixées trop rapidement, les normes risquent d'empêcher un développement optimal. D'autre part, si l'on tarde trop, le marché risque de devenir une sorte de jungle où triomphera la loi du plus fort.

Dans le cas de la stéréo MA, la Federal Communications Commission des États-Unis a refusé de fixer une norme, vu les désaccords de l'industrie sur le meilleur système à employer. Différentes techniques sont restées en concurrence sur le marché, ce qui signifie que les récepteurs stéréo MA sont soit incompatibles entre eux, soit en mesure de recevoir différents types de signaux. Dans un cas comme dans l'autre, le marché, et donc le consommateur, a dû assumer la tâche difficile, laborieuse et onéreuse de faire un choix à partir de critères hautement techniques. La même confusion est apparue au Canada, le ministère des Communications décidant de considérer la stéréo MA, encore au stade expérimental. Il ne reste plus aujourd'hui que deux concurrents en piste, l'une des normes ayant été adoptée par les fabricants d'automobiles de l'Amérique du Nord et l'autre, par les plus grands radiodiffuseurs des États-Unis. L'absence d'accord sur une norme de stéréophonie MA gêne l'effort des stations MA pour concurrencer la MF, affaiblissant ainsi l'intérêt du public pour une diversification des sources de programmation.

L'adaptation des appareils de télévision à la réception des signaux venus de la câblodistribution pose un problème épineux de normalisation. À l'heure actuelle, de nombreux abonnés doivent avoir jusqu'à trois convertisseurs pour recevoir tous les services possibles. Les abonnés se sont souvent trouvés en face de contraintes inattendues, telles que l'impossibilité d'enregistrer une émission de la télévision payante, tout en suivant une émission en différé, et ainsi de suite. Les équipements faisant double emploi sont coûteux et les insuffisances techniques dérangent le consommateur. Comme les systèmes se font de plus en plus complexes et qu'on doit rendre compatible un nombre croissant d'éléments, il faudra se consacrer davantage à l'établissement de normes communes. La télévision à haute définition, par ailleurs, entraînera d'autres problèmes de normalisation.

Il importe aussi d'établir des normes du point de vue de la production. Des normes acceptées par tous offrent aux petites entreprises et aux petits pays la chance d'entrer sur un marché que les grandes entreprises pourraient accaparer, en y imposant leurs propres normes. Ainsi, l'établissement d'une norme de production électronique à haute définition intéresse tout particulièrement le Canada. Les échanges de programmes avec de nombreux pays s'en trouveraient facilités et le Canada ne serait pas réduit à partager les seules normes améri-

caines. En l'absence d'une norme internationale, la production canadienne doit s'adapter aux normes étrangères pour être exportée; la production étrangère doit, à son tour, subir une transformation pour entrer au Canada, ce qui augmente les frais et limite, par conséquent, les échanges.

Le champ d'action du Canada est, bien entendu, limité, étant donné son incapacité à soutenir la concurrence au niveau de la fabrication de produits de consommation électroniques. Notre pays n'en conserve pas moins une position de force dans les secteurs des équipements de transmission et de production. De plus, le marché canadien des produits de consommation n'est pas négligeable. Ces points forts peuvent être mis à profit pour l'établissement de normes internationales, si le Canada concerte ses efforts.

La protection et la gestion du spectre des fréquences constituent un service bien établi, le noyau du nouveau ministère des Communications, lorsque celui-ci a été créé en 1969, et en reste l'une des principales composantes. En vertu de notre mandat, nous nous intéressons à ce que la radiodiffusion reçoive bien sa part de fréquences. Selon la documentation technique et les experts que nous avons consultés, il semble que l'on ait beaucoup spéculé sur l'affectation d'un certain nombre de fréquences de radiodiffusion à d'autres fins, compte tenu du fait que la transmission des signaux télévisés a tendance à sortir du spectre naturel des fréquences, pour emprunter la voie des relais micro-ondes (terrestres ou par satellite), de la câblodistribution ou des fibres optiques. Cette désaffectation des ondes aériennes se poursuivra. En fait, de nombreuses stations émettrices ou réémettrices ne diffuseraient sur les ondes que pour être reprises par la câblodistribution, car elles désirent, pour des raisons juridiques, être considérées comme des radiodiffuseurs, en vertu de la réglementation fédérale. Il s'agit là d'un gaspillage d'efforts. Les radiodiffuseurs voudront cependant s'en tenir au régime actuel, tant qu'on ne l'aura pas remplacé par un régime tout aussi stable et qui respecte leurs intérêts.

La politique économique et industrielle

Le lancement des services de radiodiffusion de la troisième génération nécessitera des milliards de dollars d'investissements en matériel de production, de transmission et de réception, ainsi qu'en logiciel. Les centres personnels de loisirs et d'information pourraient très bien représenter bientôt l'équivalent de l'investissement consacré à une automobile, lorsqu'ils seront intégralement équipés d'un micro-ordinateur et de l'ensemble du matériel audiovisuel. Comme pour les automobiles, plusieurs modèles de centres personnels seront fournis dans un large éventail de prix.

La presque totalité du matériel de réception vendu au Canada est importé. Il apparaît peu probable que les téléviseurs à haute définition seront fabriqués ici. À l'autre bout de la gamme, l'industrie canadienne du matériel de production, qui a mis à profit un certain nombre de petits créneaux qui revêtent cependant une grande importance sur le marché, et qui exporte une grande partie de sa production, doit relever le défi de la transmission numérique. Entre ces deux extrêmes, et au milieu de géants, tels que Northern Telecom et Bell-Northern Research et d'autres entreprises d'envergure mondiale, l'industrie canadienne

du matériel de transmission est fortement implantée, mais doit faire face à une forte concurrence. D'importantes difficultés liées à l'emploi, aux échanges commerciaux et à la balance des paiements accompagneront donc l'avènement de la radiodiffusion de la troisième génération.

L'apparition d'un nouveau matériel de production pose parfois des problèmes sur le plan des relations de travail. La caméra JE, journalisme électronique, en est un exemple, puisque deux syndicats, l'un qui a compétence en matière de production de films et l'autre en ce qui a trait au matériel électronique, en réclament l'utilisation exclusive. Pour compliquer encore les choses, des décisions allant en sens contraire ont été prises, d'une part par la direction de la principale station privée francophone et, d'autre part, par CBC. Cette question est examinée actuellement par le Conseil canadien des relations du travail.

La mise en service de techniques nouvelles

Nous nous sommes efforcés, dans ce chapitre, de jeter un regard critique plutôt que visionnaire sur l'évolution technologique. Tant de scénarios futuristes, donnés comme vérités absolues, se sont dissipés devant la réalité, lors de la génération précédente, que nous avons jugé préférable de pécher plutôt par excès de prudence. Il apparaît évident que certaines politiques fédérales ont cherché, ces dernières années, à imposer des techniques au public, avant que la demande s'en fasse sentir. Ce fut le cas de Télidon, qui a débuté comme un code de transmission des messages graphiques de réputation mondiale, mais qui a été lancé inconsidérément sur le marché des systèmes vidéotex destinés au grand public. C'est peut-être parce que le Canada était à l'avant-garde, en matière de développement de satellites de radiodiffusion directe, qu'il s'est montré trop optimiste ou, tout au moins, trop prématurément, au sujet de leur application pratique, mais il faut ajouter à sa décharge que beaucoup d'autres pays ont fait la même erreur. Il existe toujours le risque qu'on s'enthousiasme pour une technique donnée, que ce soit la câblodistribution interactive, la diffusion directe par satellite dans les foyers ou l'installation de réseaux commutés à large bande, au détriment des autres, d'où un déséquilibre pendant une certaine période.

La technique soulève toujours des dilemmes. D'un côté, les responsables de l'élaboration des politiques de radiodiffusion cherchent à mettre l'accent sur le contenu des émissions. Ils veulent tout particulièrement éviter que l'on retire de l'argent à la production des émissions pour l'investir dans l'équipement, étant donné que le Canada a du mal à assumer les coûts de production comparativement aux États-Unis. D'un autre côté, le Canada ne peut se permettre de prendre trop de retard sur les États-Unis dans l'adoption des techniques nouvelles, car il risque d'abandonner à ces derniers l'approvisionnement des services liés à ces techniques nouvelles. Il en a été ainsi avec la télévision, puis avec la télévision en couleur. De même, il faut commencer à planifier dès aujourd'hui, si l'on ne veut pas que les Canadiens soient dépendants des États-Unis, lors de l'arrivée sur le marché de la télévision à haute définition.

Nous avons eu la possibilité de consulter un grand nombre d'études entreprises récemment, au sujet des techniques de radiodiffusion, pour le ministère

des Communications et pour divers groupes industriels. Le gouvernement pourra aussi tirer parti de la *Révision de la politique des télécommunications*, lorsqu'il se penchera sur l'aspect technique de la radiodiffusion. Nous aimerions maintenant évoquer deux défis qu'il conviendrait, à notre avis, de relever dans un avenir rapproché, grâce à de nouvelles initiatives d'orientation.

Les incidences culturelles des nouvelles techniques de radiodiffusion

Le ministère des Communications a fait récemment des progrès considérables en accordant la priorité aux considérations culturelles, lors de la formulation de la politique de la radiodiffusion. Les éléments sur lesquels il peut appuyer ses décisions restent toutefois très limités. Il serait utile de réunir tous les intéressés, tant des milieux gouvernementaux qu'au sein du secteur privé, afin de mettre sur pied un programme de recherche indépendant, chargé d'étudier et de conseiller en matière de communications culturelles, y compris la radiodiffusion.

Ce n'est pas tout de lire dans la *Loi sur la radiodiffusion* que « la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques ou techniques[20] ». Il faut aussi s'assurer que tous les responsables œuvrant dans le domaine de la radiodiffusion soient suffisamment au courant des implications des progrès scientifiques et techniques effectués, pour que l'intention du législateur se traduise dans les faits.

Les caractéristiques particulières de nos communautés francophones, anglophones et autochtones, ainsi que les besoins propres à notre société multiculturelle, ne font que souligner l'importance d'une initiative axée à la fois sur la culture et sur la technique. Nous verrons plusieurs fois dans ce rapport que les nouveaux canaux de radio et de télévision, qui entrent en service, revêtiront une importance particulière en répondant aux souhaits des minorités sur le plan du goût, de la culture, du patrimoine, de l'origine ethnique, etc., minorités auxquelles appartiennent, jusqu'à un certain point, tous les Canadiens.

Les incidences régionales et politiques des nouvelles techniques de radiodiffusion

Les lecteurs relèveront que, dans l'esprit de ce rapport, les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que les collectivités locales, sont des partenaires en matière de radiodiffusion, qu'ils ont tous un rôle à jouer et le droit de prendre part à la formulation de la politique de la radiodiffusion. Le gouvernement a déjà engagé un processus de consultation avec les provinces. Notre unique objectif est ici d'inviter les responsables à faire en sorte que, contrairement aux années 1970, les années 1980 et 1990 ne soient pas marquées par la confrontation, mais par une collaboration harmonieuse permettant aux différents paliers du gouvernement d'examiner ensemble les politiques de télécommunications et de radiodiffusion. Le processus de renouvellement technique, dans lequel sont engagés nos systèmes de télécommunication, remet trop de choses en jeu.

des Communications et pour divers groupes industriels. Le gouvernement pourra aussi tirer parti de la *Révision de la politique des télécommunications*, lorsqu'il se penchera sur l'aspect technique de la radiodiffusion. Nous aimerions maintenant évoquer deux défis qu'il conviendrait, à notre avis, de relever dans un avenir rapproché, grâce à de nouvelles initiatives d'orientation.

Les incidences culturelles des nouvelles techniques de radiodiffusion

Le ministère des Communications a fait récemment des progrès considérables en accordant la priorité aux considérations culturelles, lors de la formulation de la politique de la radiodiffusion. Les éléments sur lesquels il peut appuyer ses décisions restent toutefois très limités. Il serait utile de réunir tous les intéressés, tant des milieux gouvernementaux qu'au sein du secteur privé, afin de mettre sur pied un programme de recherche indépendant, chargé d'étudier et de conseiller en matière de communications culturelles, y compris la radiodiffusion.

Ce n'est pas tout de lire dans la *Loi sur la radiodiffusion* que « la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques ou techniques[20] ». Il faut aussi s'assurer que tous les responsables œuvrant dans le domaine de la radiodiffusion soient suffisamment au courant des implications des progrès scientifiques et techniques effectués, pour que l'intention du législateur se traduise dans les faits.

Les caractéristiques particulières de nos communautés francophones, anglophones et autochtones, ainsi que les besoins propres à notre société multiculturelle, ne font que souligner l'importance d'une initiative axée à la fois sur la culture et sur la technique. Nous verrons plusieurs fois dans ce rapport que les nouveaux canaux de radio et de télévision, qui entrent en service, revêtiront une importance particulière en répondant aux souhaits des minorités sur le plan du goût, de la culture, du patrimoine, de l'origine ethnique, etc., minorités auxquelles appartiennent, jusqu'à un certain point, tous les Canadiens.

Les incidences régionales et politiques des nouvelles techniques de radiodiffusion

Les lecteurs relèveront que, dans l'esprit de ce rapport, les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que les collectivités locales, sont des partenaires en matière de radiodiffusion, qu'ils ont tous un rôle à jouer et le droit de prendre part à la formulation de la politique de la radiodiffusion. Le gouvernement a déjà engagé un processus de consultation avec les provinces. Notre unique objectif est ici d'inviter les responsables à faire en sorte que, contrairement aux années 1970, les années 1980 et 1990 ne soient pas marquées par la confrontation, mais par une collaboration harmonieuse permettant aux différents paliers du gouvernement d'examiner ensemble les politiques de télécommunications et de radiodiffusion. Le processus de renouvellement technique, dans lequel sont engagés nos systèmes de télécommunication, remet trop de choses en jeu.

4. Canada, Commission royale de la radiodiffusion, *Rapport* (Commission Aird), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1929, p. 8.
5. Cité dans Carrol Bowen et Michel Guite, « La programmation, le matériel et les services », dans *La télévision à haute définition — Colloque 1982*, vol. 2, Ottawa, ministère des Communications, 1982, p. 3.1-3.
6. On trouvera une analyse approfondie de la télévision à haute résolution dans "An Assessment of Current and Future TV Technology and Its Impact on Canada", étude préparée pour le ministère des Communications, Ottawa, 1985, par Nordicity Group Ltd., en collaboration avec les services techniques de Radio-Canada et Kalba Bowen & Associates.
7. T.L. McPhail et B.M. McPhail, *Telecom 2000: Canada's Telecommunications Future*, Calgary, Université de Calgary, 1985.
8. Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les moyens de communications de masse, *Rapport* (Comité Davey), vol. 1, *Le miroir équivoque*, Ottawa, Information Canada, 1970, p. 243.
9. Moss, Roberts and Associates, Inc., "An Economic Profile of the Canadian Cable Industry", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
10. Takashi Fujio, « La télévision à haute définition de N.H.K. », *La télévision à haute définition — Colloque 1982*, vol. 2, Ottawa, ministère des Communications, 1982, p. 1.3-1.
11. On trouvera divers scénarios mis au point à la suite d'une enquête auprès d'experts internationaux dans l'étude de Nordicity Group Ltd., *op. cit.*
12. *Ibid.*
13. Nordicity Group Ltd., en collaboration avec Moss, Roberts and Associates, *Project 90: New Directions*, Ottawa, Association canadienne des câblodistributeurs Inc., 1985, p. 11. [traduction]
14. Canada, ministère des Communications, *Univers sans distance*, rapport sur les télécommunications au Canada, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 13.
15. Canada, ministère des Communications, *Du satellite au foyer grâce au système canadien de diffusion directe*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, chapitre 5, « Modélisation technique de la DDS ».
16. Canada, ministère des Commu..ications, *Du satellite au foyer grâce au système canadien de diffusion directe, op. cit.*
17. Canada, Statistique Canada, *Télédistribution*, nº de cat. 56-205, publication annuelle.
18. Paul Audley and Associates, *Viewer Choice in Ontario*, ministère des Transports et des Communications de l'Ontario, Toronto.
19. Société Radio-Canada, *La radio télévision en chiffres*, Ottawa, 1985.
20. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970 ch. B-11, art. 3j).

Chapitre 5

Programmes et auditoires

Programmes et auditoires

Dès les débuts de la radiodiffusion publique en 1932, et depuis lors, le gouvernement fédéral est intervenu afin que soit fournie au public une bonne gamme d'émissions de haut niveau, avec priorité donnée aux programmes d'origine canadienne. C'est la radio qui fut d'abord concernée et, plus tard, la télévision. Aussi bien, les Canadiens ont toujours accordé aux émissions de radio et de télévision une valeur culturelle. Aujourd'hui, ils considèrent comme d'importantes proclamations d'un intérêt national, dès le moment qu'elles sont canadiennes, autant les comédies de situation que la musique rock.

Dans le chapitre 3, nous décrivions les paradoxes d'une activité importante tantôt abordée du point de vue culturel, tantôt du point de vue industriel. La question des programmes et des auditoires présente la même ambivalence — ce qui est « culture » pour les uns n'étant que « divertissement » pour les autres. Nos voisins américains, qui sont, en matière de culture populaire, des producteurs d'une fécondité sans précédent, ont souvent été déconcertés par l'attitude des Canadiens. Aux États-Unis, politique fédérale et industrie de la radiodiffusion ne se rencontrent qu'exceptionnellement en matière de programmation.

Pour les Américains, toutes les émissions commerciales, de télévision ou de radio constituent une même catégorie : la catégorie des programmes de divertissement. Cela contribue sensiblement à brouiller le tableau quand est abordé le principal problème de la réglementation au Canada, c'est-à-dire le maintien d'un équilibre raisonnable entre contenu étranger et contenu canadien. C'est là un problème tout à faire inconnu aux Américains. L'une des difficultés majeures pour la rédaction de ce rapport aura été de trouver un définition satisfaisante de la notion d'« émission de haute qualité » et d'établir en quoi ces émissions diffèrent vraiment des productions moins enrichissantes ou de qualité moindre. Il n'y a pas beaucoup d'ambiguïté à cet égard si l'on compare une dramatique historique ou un jeu télévisé. Mais il existe, entre ces deux extrêmes, tout un dégradé, et là, faute de critères suffisants, le jugement peut s'égarer.

L'objet de ce chapitre est de décrire le type de programmes présentés à la radio et à la télévision canadiennes. Nous utiliserons pour ce faire, à la fois des données déjà publiées et des informations spécialement recueillies pour cette étude. Nous examinerons, ensuite, la réaction du public pour décrire son « comportement d'écoute ». Cette présentation comprend un bref aperçu des diverses catégories d'émissions, de leur origine et des variables qui pèsent sur la disponibilité ou l'accessibilité des émissions. Nous examinons par ailleurs, l'importance de l'auditoire pour certains types d'émissions ainsi que son profil démographique : âge, sexe, éducation, etc.

L'écoute de la télévision canadienne présente, lorsque nous en analysons les données, un certain nombre de tendances très claires. Presque la moitié de toute l'écoute à la télévision anglophone intéresse les « dramatiques » — par dramatiques nous entendons non seulement les téléthéâtres, mais la plupart des émissions que l'on considère habituellement comme des émissions de divertissement, tels les films, les comédies, les téléromans, les séries policières, etc.

Or, seulement 2 p. 100 des dramatiques vues à la télévision de langue anglaise sont d'origine nationale. [Lorsque dans ce chapitre nous parlons de « télévision de langue anglaise » — ou tout simplement de « télévision anglaise », il s'agit aussi bien des stations américaines que des stations canadiennes.] On présente peu de dramatiques d'origine canadiennes, et leur part d'écoute est très basse par rapport à celle des émissions canadiennes dans d'autres catégories d'émissions. Mais en fait, seulement 29 p. 100 de l'écoute à la télévision de langue anglaise est accaparé par des émissions canadiennes, et cette proportion tombe à seulement 24 p. 100 aux heures de pointe. C'est dire que les Candiens anglais sont quasiment absents de l'imaginaire télévisuel.

Ce que certains considèrent comme une crise de la programmation à la télévision anglaise ne doit pas, cependant, brouiller le tableau au point d'occulter les changements importants survenus à la télévision française et à la radio tant anglophone que francophone. Bien que les téléromans soient considérés comme l'un des fleurons de la télévision française, la plus grande partie de l'écoute des dramatiques va, malgré tout, à des émissions étrangères. Mais toutes catégories confondues, les Canadiens français regardent, en majeure partie, des émissions canadiennes, à quelque catégorie qu'elles appartiennent, et même si 20 p. 100 d'entre elles sont en anglais.

La masse d'informations, dont nous disposions, nous a obligés à élaguer. Les études sur les programmes et les auditoires entraînent toujours des recherches importantes. Nous ne pouvons, faute d'espace, rendre compte de chacune, pas plus que nous pouvons exploiter de façon exhaustive nos propres données. Dans un premier temps, nous donnerons un aperçu général de la façon dont les radiodiffuseurs définissent et évaluent leurs auditoires et leur programmation. Dans un second temps, nous examinerons séparément la télévision et la radio.

Tout d'abord, en consultant la figure 5.1, nous pouvons évaluer la rapidité avec laquelle chaque génération de consommateurs accepte les nouvelles technologies de diffusion. L'évolution de leur pénétration est représentée graphiquement par décennies et en pourcentages de foyers. Peu de temps après leur arrivée, télévision, radio MF et télécouleur connaissent un décollage très rapide, presque jusqu'au niveau de saturation, puis la demande se stabilise. La télédistribution a connu une croissance très forte dans les années 1970, mais qui s'est quelque peu ralentie au cours des années 1980. Les projections faites pour les quinze prochaines années indiquent que le taux de croissance des convertisseurs et surtout de la télévision payante sera modeste; les magnétoscopes, par contre, seront très fortement en demande.

La mesure de l'auditoire : la clé du succès en radiodiffusion

En matière de radiodiffusion, le succès se juge en terme de popularité et cette popularité s'évalue selon la taille de l'auditoire. Plus un programme attire d'auditeurs, plus il y a d'annonceurs intéressés. Déterminer la taille d'un auditoire apparaît, dès l'abord, assez simple; mais il faut avoir recours à une batterie perfectionnée de techniques statistiques et analyser des données obtenues auprès de petits échantillons d'à peine quelques centaines ou quelques

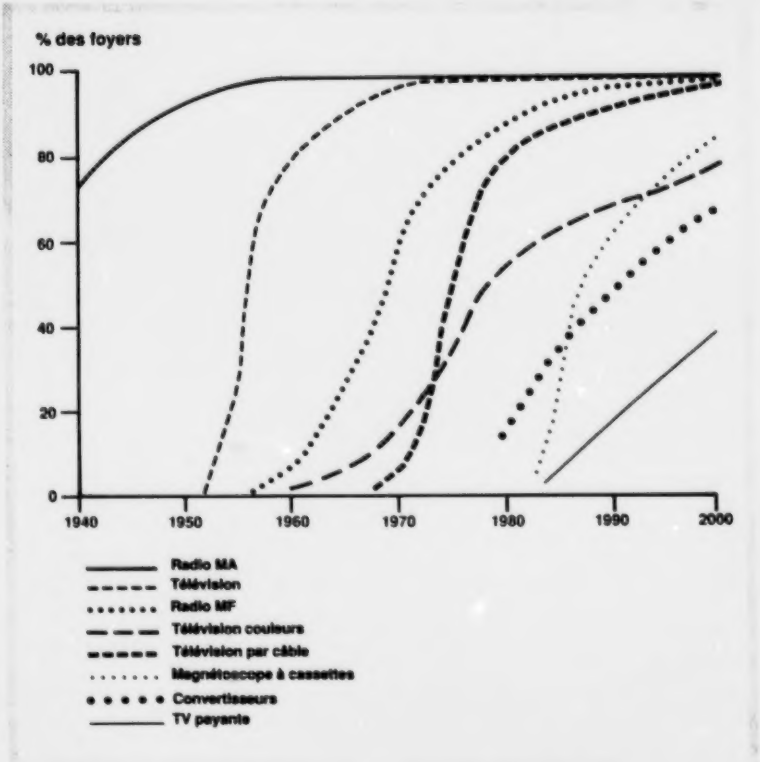

Figure 5.1 Croissance de la propriété du matériel audio et vidéo

Nota : Toutes les données utilisées pour l'élaboration des figures de ce chapitre sont fondées sur des renseignements recueillis par Barry Kiefl, Stan Staple, Roger Kain et Jim Stanage du Service de recherche de Radio–Canada et publiés dans "TV/Radio Audience and Program Trends and the Future", un rapport préparé pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, septembre 1985. Les données de base pour ces compilations ont été fournies par A.C. Nielsen et complétées par celles de BBM et de Statistique Canada. Dans ce chapitre, l'interprétation de ces données ne reflète pas nécessairement l'opinion exprimée par les premiers auteurs.

milliers de personnes, un peu comme on le fait pour les sondages d'opinion. La mesure de l'auditoire est devenue une grosse affaire; elle est aux annonceurs ce que les cotes de la bourse sont aux investisseurs.

La mesure de l'auditoire se distingue des sondages d'opinion du fait que ce ne sont pas les attitudes à l'égard des émissions qu'on évalue, mais plutôt le comportement : ce que les gens écoutent ou regardent réellement pendant une période donnée, ainsi que les caractéristiques personnelles de l'individu qui répond à l'enquête. La méthode traditionnelle de mesure consiste à demander à

des personnes appartenant à un échantillon représentatif de consigner sur des feuilles d'écoute ce qu'elles écoutent et regardent. Cette méthode est toujours utilisée et c'est celle que l'on préfère pour la radio, mais elle a été remplacée, pour la télévision, par des méthodes électroniques. Les récepteurs, dans les foyers choisis, sont reliés à un microprocesseur et, par ligne téléphonique, à un ordinateur central; on peut de la sorte contrôler ce qui est regardé toutes les deux ou trois secondes.

Tirés de feuilles d'écoute ou de compteurs, les chiffres obtenus fournissent aux radiodiffuseurs trois types de mesure : les cotes d'écoute, les parts d'écoute et la portée. Les enquêteurs interrogent un échantillon du public pour savoir quel pourcentage de l'ensemble de la population écoute une station, un réseau ou une émission, puis ils établissent la cote d'écoute. Les mêmes chiffres servent également à mesurer la part de l'auditoire, soit le pourcentage parmi tous ceux qui sont à l'antenne, de ceux qui écoutent ou regardent une émission particulière. Finalement, la portée d'un radiodiffuseur indique le nombre de personnes qui syntonisent une émission, une station ou un réseau au moins une fois au cours d'une période donnée, par exemple une semaine.

Au cours des dernières années, les télédiffuseurs et leurs annonceurs, en particulier, se sont montrés de plus en plus insatisfaits de ces méthodes. En effet, même si les chiffres de l'auditoire sont ventilés par sexe, âge, éducation et profession, ils révèlent peu de choses, mis à part le fait que la télévision a été réglée sur une certaine chaîne pendant une certaine période de temps. Ils n'indiquent pas si les gens regardaient réellement l'émission ou s'ils parlaient, faisaient la vaisselle ou téléphonaient. Ils ne précisent pas, à coup sûr, si l'auditoire appréciait l'émission; ils ne peuvent pas dire non plus si l'émission classée deuxième ou troisième à un moment donné aurait pu se classer première si elle avait été programmée un autre soir. Enfin, ces chiffres ne permettent pas de déterminer si les téléspectateurs souhaitent des émissions entièrement différentes de celles qu'ils reçoivent, ou s'ils regardent la télévision uniquement parce qu'ils préfèrent cette activité plutôt que de bricoler ou d'aller promener leur chien.

Les attitudes de l'auditoire font actuellement l'objet, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, de nombreuses recherches de façon à pouvoir répondre à ces questions de nature « qualitative ». Les télédiffuseurs publics ont besoin de renseignements plus fins et plus variés que par le passé sur les réactions de tel ou tel groupe à l'égard de leur programmation. Ils veulent aussi en savoir davantage sur les habitudes d'écoute tout au long de l'année, plutôt qu'uniquement certaines semaines de l'automne et printemps — on fait ici référence aux sondages périodiques auprès de foyers choisis afin de déterminer la taille de l'auditoire des divers réseaux et stations.

Les télédiffuseurs privés ne se contentent plus des chiffres bruts quant au nombre d'auditeurs qu'ils atteignent. Ils veulent en savoir plus sur leurs valeurs, leur mode de vie, et ils prêtent un intérêt particulier à leurs habitudes de consommation. C'est ainsi que les comportements d'écoute de la génération d'après-guerre (les personnes âgées de 25 à 40 ans) sont suivis de très près. C'est le groupe le plus représentatif de la tendance démographique actuelle au Canada, tendance caractérisée par le vieillissement de la population. D'ici l'an

2000, les plus de 50 ans représenteront 29 p. 100 de la population, par rapport à 25 p. 100 aujourd'hui. De plus en plus, les radiodiffuseurs devront prendre en compte dans leurs décisions de programmation, les priorités de ce groupe d'âge.

Un certain nombre de grands schèmes du comportement de l'auditoire se retrouvent année après année. L'un des plus importants est la consommation hebdomadaire moyenne d'émissions de radio et de télévision. La figure 5.2 montre que le nombre total d'heures d'écoute hebdomadaires a très peu changé entre 1976 et 1984, alors que les Canadiens écoutaient en moyenne 19,9 heures par semaine de radio et regardaient 23,6 heures de télévision. Pour la télévision, les chiffres de l'automne sont sensiblement plus élevés que ceux de l'ensemble de l'année. Cela s'explique du fait que les moyennes annuelles comprennent les chiffres de l'été et que l'écoute, durant cette saison, baisse quelque peu.

Au cours de la même période, on a vu apparaître un plus grand nombre de stations de télévision dans la plupart des régions du Canada. Cela s'explique par l'expansion de la câblodistribution, l'augmentation du rayonnement des télévisions par ondes hertziennes, enfin par l'octroi de nouvelles licences. Le nombre moyen d'heures d'écoute étant demeuré stable, la part de chaque station, du fait d'une concurrence de plus en plus forte, a donc diminué. C'est ce qu'on a l'habitude d'appeler le phénomène de « fragmentation ».

En apparence, les habitudes d'écoute à la radio restent les mêmes depuis longtemps. Mais un examen plus approfondi révèle une modification majeure : l'intérêt de plus en plus marqué pour la radio MF au détriment de la radio MA. Entre 1976 et 1984, la part de l'écoute de la MA est tombée de 83 à 59 p. 100, tandis que celle de la MF grimpait de 17 à 41 p. 100[1]. Parmi les raisons les plus souvent invoquées pour expliquer ce déplacement, il faut mentionner la qualité du signal MF, beaucoup plus stable, et la possibilité qu'il a de transmettre de la musique en stéréo haute fidélité. Les conséquences financières de cette évolution sont examinées plus en détail au chapitre 16.

La figure 5.3 permet de relever les différences fondamentales entre l'usage que les Canadiens font de la radio et de la télévision. Les heures de grande écoute et les heures creuses à la radio présentent presque l'image inversée de celles que l'on relève à la télévision. La radio rejoint ses plus vastes auditoires à trois moments précis : avant tout, au début dela journée — lors du lever, du petit déjeuner, en route pour le travail — puis, au déjeuner et en fin d'après-midi. Presque le tiers du total des heures d'écoute à la radio se font à l'extérieur du foyer, et la plupart du temps en voiture[2].

Les cotes d'écoute de la télévision grimpent rapidement après 16 h, lorsque les enfants rentrent de l'école. La courbe atteint son sommet le soir : c'est la période de grande écoute. Elle se situe entre 19 h et 23 h, c'est le moment d'écoute familiale par excellence. Elle compte à elle seule pour 45 p. 100 du temps total durant lequel les téléviseurs sont allumés. Le CRTC n'attribue pas tout à fait les mêmes limites à la période de grande écoute; il la fait aller de 18 h à minuit; elle est différente en cela de celle que l'on définit habituellement pour fins de sondages.

C'est cette définition élargie qu'utilise le CRTC pour déterminer les pourcentages de contenu canadien. Elle favorise donc les télédiffuseurs. Ils peuvent en effet atteindre leur moyenne de programmation canadienne dans cette

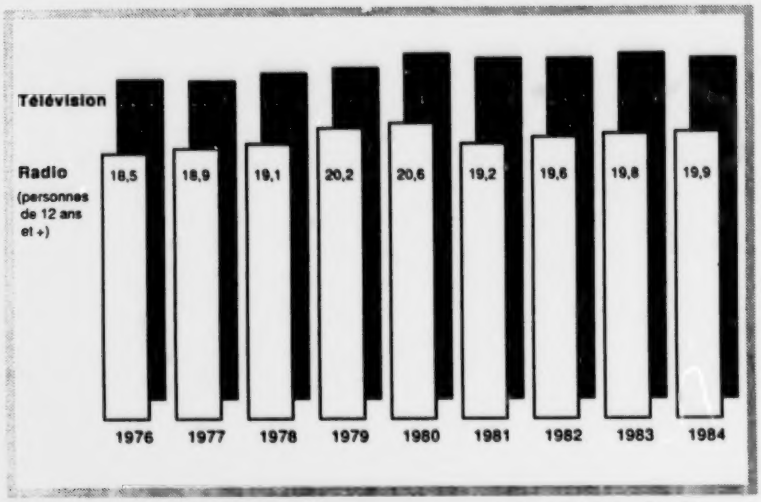

Figure 5.2 Nombre d'heures par semaine consacrées à l'écoute de la radio et de la télévision, 1976–1984

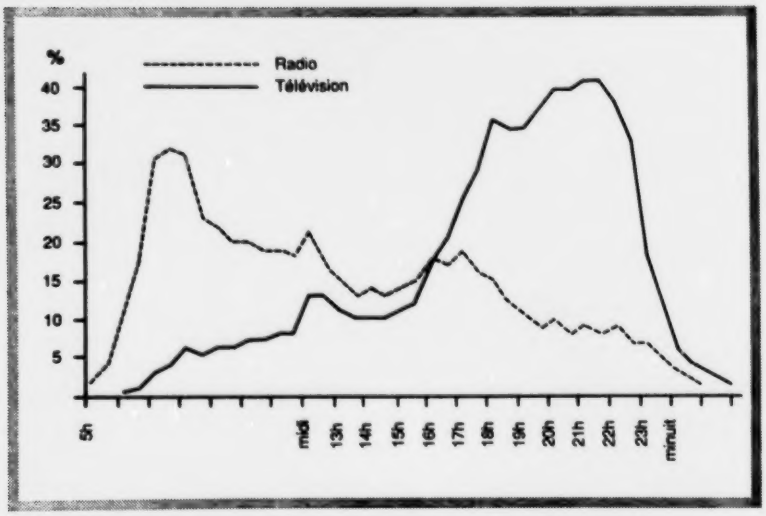

Figure 5.3 Fluctuations de la taille des auditoires de la radio et de la télévision au cours d'un jour de semaine moyen, 1983–1984

tranche de six heures en diffusant pourtant bon nombre d'émissions américaines, durant la période véritable de grande écoute, soit de 19 h à 23 h. C'est, à moins d'indication contraire, les limites que nous adoptons dans ce rapport. Il ne s'agit pas là d'une simple différence sémantique. En effet, la tranche horaire de 18 h à 19 h est consacrée dans presque toutes les stations aux informations locales, qui sont, bien évidemment, comptabilisées dans le contenu canadien. De même, la période de 23 h à 23 h 30, la plupart du temps consacrée aux informations, contribue à gonfler les moyennes globales de contenu canadien, bien que l'écoute, après 23 h, décline fortement.

En conséquence, la question de la programmation canadienne ne saurait être examinée sans que l'on tienne compte de ces deux variables : le type d'émissions dont il est question et leur place dans la grille horaire. En exposant purement et simplement les faits et les chiffres, on occulte ces réalités. Même si la réglementation tient peu compte de ces distinctions, il reste qu'un jeu télévisé n'a tout simplement pas la même teneur culturelle qu'une comédie, une dramatique, voire une série d'aventures. Une émission présentée à une heure défavorable, malgré tout l'intérêt qu'elle peut avoir pour un auditoire spécialisé, a un impact tout à fait différent que si elle est diffusée à une heure de grande écoute.

Deux phénomènes distincts pourraient contribuer à faire bouger les périodes habituelles de grande écoute à la radio et à la télévision. Le premier, qui concerne surtout la télévision, est l'impact des progrès technologiques, tel le magnétoscope, qui permet aux téléspectateurs d'enregistrer des émissions présentées à un moment donné et de les regarder à un autre. On ne s'entend pas sur les effets à long terme de cette pratique d'écoute en différé. Mais on sait qu'avec 2,2 p. 100 du total de l'écoute télévisuelle, elle demeure encore marginale[3].

L'évolution démographique et plus peut-être les changements apportés aux horaires de travail et de loisirs vont éventuellement contribuer à modifier de façon durable le comportement du public à l'égard de la radio-télévision. Les horaires flexibles, la possibilité de plus en plus grande de travailler à la maison, le vieillissement de la population, la transformation de la structure familiale et l'évolution des rôles respectifs de chacun des sexes, pèseront aussi de tout leur poids. Les données les plus récentes révèlent, cependant, que les femmes, encore aujourd'hui plus nombreuses que les hommes à demeurer au foyer, écoutent la radio et regardent la télévision 25 p. 100 plus longtemps, chaque semaine, que les hommes. Cela, ajouté au fait qu'elles sont, à cause de leur pouvoir d'achat, de plus grosses consommatrices, désignent celles de la tranche 18-49 ans comme la cible privilégiée des annonceurs.

Classement des émissions par spécialisations et par catégories

Si la mesure des auditoires est une tâche complexe, la classification des émissions et l'analyse de leur contenu présentent des embûches encore plus grandes. D'une part, la façon dont la programmation est segmentée et présentée à la radio et à la télévision s'est modifiée au cours des années. D'autre part, il n'existe pas de catégorisation-standard; chacun, chercheur, organisme de réglementation, responsable de vente, a ses propres classifications.

Programmes et auditoires

Aux premiers temps de la radio et de la télévision, les diffuseurs offraient à un public hétérogène une vaste gamme de différents programmes visant à répondre aux attentes de chacun. Chaque genre d'émission — informations, affaires publiques, comédies, etc. — était très spécifique et était diffusée suivant un horaire bien précis. À la fin des années 50, la radio privée a commencé à rompre avec le modèle traditionnel d'émission. Les radiodiffuseurs ont pris conscience qu'ils pouvaient atteindre plus efficacement le public-cible de leurs annonceurs s'ils donnaient à leurs émissions musicales un genre bien défini, le palmarès, la musique de détente, le MOR (Middle of the Road), des pièces classiques, etc., correspondant, chacun, à une partie du grand public. C'est ainsi que la radio privée s'est presque entièrement spécialisée. Cela permet aux auditeurs intéressés par un certain genre de musique d'écouter une station à n'importe quel moment de la journée et d'avoir le contenu qu'ils recherchent.

Quand la spécialisation est laissée aux forces du marché, les stations de radio ont encore tendance à établir leur programmation en fonction du public le plus important. À la radio privée MA, c'est la formule MOR qui domine. Le CRTC, en tentant d'accroître la gamme des formules musicales offertes par la radio privée, exige que les stations autorisées MF établissent une programmation selon une formule qui se distingue le plus possible de celle des autres stations situées sur le même marché. Même avec ces contraintes, les stations qui doivent présenter les formules les moins populaires choisiront de la musique pouvant attirer le plus grand nombre d'auditeurs.

La télévision, avec l'avènement des services par satellite-câble, a plus récemment suivi l'exemple de la radio. Nombre de ces services payants, comme MuchMusic et TSN (The Sports Network), sont spécialisés en ce sens qu'ils se concentrent sur un contenu particulier — ici, la musique rock et les sports, tout en cherchant, malgré tout, à attirer une assez large part du public. Ceci est encore plus vrai des réseaux de câblodistribution d'intérêt général telles les chaînes qui présentent des films. Les Canadiens ont également accès à des services présentés dans une troisième langue comme Chinavision et Telelatino. Ce n'est pas, dans le cas de ces services, le contenu qui définit la spécialisation, mais le public minoritaire très spécifique qui est desservi. La programmation d'un service très expressément destiné à une minorité démographique, ethnique ou linguistique est souvent appelée « narrowcasting » que le CRTC traduit par « émissions locales d'intérêt particulier ».

Il existe toujours des différences marquées entre la station traditionnelle et le réseau satellite-câble, tout comme il existe des différences faciles à distinguer entre les formules de radio rock et de musique de détente. Toutefois, la fragmentation de l'auditoire créée par une concurrence grandissante, et les pertes importantes qu'ont subies nombre des plus importants réseaux de satellite-câble américains, poussent les canaux spécialisés à vouloir conquérir des segments du marché qui se situaient normalement à l'extérieur de leur public-cible.

Les principales institutions de radiodiffusion — le CRTC, la Société Radio-Canada et autres — ont recours à différentes catégorisations pour la classification des émissions en bulletins d'information, comédies, téléromans, sports, etc. Ces catégorisations sont le plus souvent loin de se ressembler,

rendant ainsi fort difficiles les comparaisons. Il n'y a pas là mauvaise volonté ou incapacité. Toute catégorisation reflète les besoins et les objectifs de ceux qui l'établissent. Ainsi, les 15 ou 16 catégories utilisées par la SRC ont été conçues à des fins de contrôle budgétaire, et non de recherche; les critères retenus sont donc de nature administrative. La typologie beaucoup plus complexe du CRTC, a, par contre, été créée à des fins de recherche.

Beaucoup d'émissions sont difficiles à classer. Une émission pour enfants peut comprendre des éléments d'actualité quotidienne, de dramatique ou de variété et, par conséquent, peut être classée en toute logique, dans deux ou trois catégories. Un documentaire qui comprend des parties de fiction est plus qu'un documentaire, sans toutefois se confondre avec une série dramatique. Cela a conduit à la création d'une nouvelle catégorie, le docudrame. Dans le domaine de la télévision, le terme « dramatique », comme on l'a indiqué précédemment, est utilisé pour désigner beaucoup plus que des pièces de théâtre « stricto sensu ». Du fait de l'extension de cette notion, les séries policières comme *Night Heat* et les comédies de situation telle *Snow Job* sont habituellement classées comme dramatiques, ainsi que presque tous les films.

Il faut donc traiter avec circonspection les données de recherche dès qu'il s'agit de genres et de catégories d'émissions. Pour notre part, nous nous sommes servis de certaines distinctions très générales et largement répandues. Les émissions de télévision peuvent être divisées, d'abord, en deux grandes catégories : les émissions d'information et les émissions de divertissement, destinées à tout couvrir sauf les sports. Ces deux catégories se définissent assez facilement : les informations et les actualités quotidiennes entrent dans la catégorie information et les dramatiques, les comédies, les émissions de variété et de musique relèvent des émissions de divertissement. Il reste, toutefois, certains genres difficiles à classer comme les émissions religieuses et les documentaires réalisés en marge des bulletins d'information et des magazines d'actualité. Le moyen choisi pour déterminer leur appartenance sera d'évaluer si le genre relève plus de l'activité journalistique ou de l'expression artistique.

Ces grandes catégories ont le mérite de nous renvoyer assez précisément aux domaines de la télévision qui ont connu un grand succès et suscitent le plus l'intérêt de la population. Les émissions canadiennes d'information, abondantes et de grande qualité, touchent un vaste public largement fidélisé. Par contre, pour la plupart des émissions de divertissement, en particulier les dramatiques sérieuses, la disponibilité et l'écoute d'émissions d'origine canadienne sont plutôt faibles. D'autres catégories d'émissions seront, au besoin, décrites plus loin.

La télévision

Deux mesures essentielles servent à décrire les modes de consommation à la télévision : la disponibilité des émissions et l'écoute des émissions. C'est, somme toute, l'offre et la demande. La disponibilité s'exprime habituellement en nombre d'heures de diffusion offertes, ou en pourcentages des heures totales diffusées; dans ce dernier cas, il s'agit du nombre d'heures d'un genre défini d'émission qu'offre une station ou un réseau. L'écoute se définit, elle aussi, en

nombre d'heures ou en pourcentages du nombre total d'heures. Mais il s'agit, cette fois, d'heures consommées (et non plus offertes). Nombre d'heures ou pourcentages peuvent s'appliquer à un genre défini d'émissions ou à l'ensemble des programmes offerts par une source donnée (ce peut être une station canadienne ou encore l'ensemble de tous les réseaux américains).

Disponibilité et choix des téléspectateurs

Le nombre d'heures disponibles peut être envisagé du point de vue d'un téléspectateur type ou moyen (que l'on estime âgé d'au moins deux ans, sauf indication contraire). Les réseaux ou les catégories de stations (stations affiliées au réseau CTV, station appartenant à la SRC, les trois réseaux commerciaux américains, etc.) — généralement appelés « groupes de stations » — présentent, chacun, un certain nombre d'heures d'émissions au cours d'une période donnée. Mais, les émissions de chaque groupe de stations ne sont évidemment pas disponibles partout au Canada. Par exemple, Global se limite principalement à la région du sud de l'Ontario, et les stations du réseau TVA à la province de Québec. Par ailleurs, tous les téléspectateurs n'ont pas à leur disposition les mêmes moyens pour avoir accès aux programmes émis. Les abonnés de la câblodistribution disposent d'un nombre plus élevé de canaux que les téléspectateurs n'ayant qu'une antenne ordinaire; ceux qui disposent d'un convertisseur peuvent recevoir le maximum de programmes.

En calculant le nombre de téléspectateurs qui peuvent recevoir les divers groupes de stations dans chaque localité, nous obtenons deux moyennes intéressantes. D'abord, le nombre moyen de stations anglaises, y compris américaines, que peuvent capter tous les Canadiens; d'après les données de l'année civile 1984, le Canadien moyen a accès à 7,5 stations[4]. L'autre moyenne représente le nombre total d'heures quotidiennes de télévision offertes au téléspectateur moyen au cours d'une année donnée. Toujours d'après les données de 1984, les Canadiens ont à leur disposition une moyenne de 52 000 heures d'émissions de tous genres diffusées par les groupes de stations anglaises. Pour le Canadien francophone, cette moyenne est de 20 700 heures d'émissions françaises[5].

Mais les moyennes dissimulent autant qu'elles révèlent. Il faut noter, d'abord, des écarts importants, par province, dans le nombre moyen de stations de langue anglaise accessibles. En 1984, les habitants de deux provinces seulement, l'Ontario et la Colombie-Britannique, avaient accès à un nombre de stations plus élevé que la moyenne nationale. Les habitants de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick et du Québec étaient ceux, qui, avec environ quatre stations, avaient le moins de choix. Dans l'ensemble, la disponibilité est fonction de la taille du marché : les grands marchés ont droit à de meilleurs services de câblodistribution et peuvent se permettre un plus grand nombre de stations locales[6].

Le second facteur intéressant est le nombre total d'heures d'émissions offertes au téléspectateur moyen au cours d'une année. Il est clair que certains Canadiens peuvent avoir accès à un chiffre plus élevé que la moyenne, d'autres à un chiffre bien inférieur. Tout dépend de la région où ils habitent et des possibilités techniques dont ils disposent (équipement, câble, convertisseur).

Nous avons signalé plus haut que le Canadien moyen passe 22 ou 23 heures par semaine devant la télévision. Cela représente quelque 1 100 heures par an. Il semblerait donc que le Canadien moyen ait accès, par rapport au temps qu'il y consacre effectivement, à un nombre très élevé d'émissions de langue anglaise, soit un rapport de 50 pour 1.

Cependant, sur les 50 000 heures d'émissions disponibles il faut compter un très grand nombre d'heures en duplicata. Il y a duplicata à l'intérieur de groupes de stations. Cela signifie qu'à l'intérieur d'un même marché, si on peut recevoir, par exemple, deux stations affiliées au réseau CTV ou encore une station appartenant à la SRC et une station affiliée, on additionne les heures des deux stations. Et cela, même si les grilles de ces deux stations sont presque identiques. Or il est bien évident que le téléspectateur ne pourra regarder simultanément les deux émissions, surtout si ce sont les mêmes.

Il peut aussi y avoir duplicata *entre* les groupes de stations. Ainsi, lorsque le réseau CTV présente la même mini-série que le réseau ABC ou NBC, exactement à la même heure. Les téléspectateurs constatent souvent ce genre de doublement dans l'horaire des émissions; c'est loin d'être une coïncidence, surtout pendant les heures de forte écoute. Cela découle d'un règlement du CRTC sur la câblodistribution, appelé « la substitution simultanée ». Le CRTC exige, toutes les fois qu'une station locale et qu'une station éloignée de n'importe quel réseau diffusent toutes les deux la même émission, au même moment, que les câblodistributeurs substituent le signal local au signal éloigné de façon à ce que les abonnés reçoivent le signal local sur les deux canaux en question.

Les abonnés reçoivent également sur les deux canaux toutes les annonces publicitaires transmises avec le signal local. Ceci est d'une importante primordiale car cette règle de « diffusion simultanée » a notamment pour objet, la protection des recettes commerciales des radiodiffuseurs locaux. Ceux-ci en ont profité pour programmer, dans la mesure du possible, les émissions américaines dont ils ont acquis les droits de diffusion, et ce, au même moment que le réseau américain (même si le règlement du CRTC ne vise pas précisément les signaux étrangers).

Dans la plupart des grands centres canadiens, où la pénétration de la câblodistribution est avancée et où les trois réseaux commerciaux américains sont disponibles, la diffusion simultanée entraîne un grand nombre de doublements qui gonflent ainsi la somme des heures d'émissions disponibles à la télévision anglaise. Un des indices de cet état de fait est l'écart entre la proportion des heures d'émissions en langue anglaise fournies par les stations américaines dans l'ensemble du Canada, soit 47 p. 100, et la part d'écoute qui ne s'élève qu'à 33 p. 100[7]. L'écart entre ces deux pourcentages est principalement dû au fait que la majorité de cette programmation américaine est, en réalité, écoutée sur une station canadienne (sans qu'on en prenne conscience dans bien des cas) par les abonnés de la câblodistribution.

Ainsi donc, on constate une nette différence entre le total des heures d'émissions offertes aux téléspectateurs et le choix réel que ces derniers peuvent faire entre les différentes émissions. Et si nous affinons encore nos données en distinguant le nombre d'heures disponibles par genre d'émissions et par pays

d'origine, nous constatons alors d'autres contraintes qui limitent encore le choix des téléspectateurs. Ces éléments seront abordés plus loin.

Le rapport entre la diversité des programmes et le choix des canaux ou des stations dans un marché donné, constitue un autre élément pour analyser la disponibilité. Il serait logique de supposer que plus le nombre de stations est élevé, plus les programmes sont diversifiés et, partant, plus le téléspectateur a de choix. Pourtant, il n'en est rien. En dehors des raisons que nous venons d'exposer, on constate qu'avec l'entrée sur le marché d'un nombre de plus en plus élevé de stations commerciales et avec l'augmentation de la concurrence, les télédiffuseurs ont tendance à réagir en misant plus ou moins sur des émissions de divertissement en vue d'atteindre un public maximal. Une étude de 1980 a révélé que le degré de diversité des émissions, mesurée à partir d'un indice spécialement conçu à cet effet, n'était pas proportionnelle à l'accroissement, sur un marché, du nombre de stations. Au contraire, la diversité avait tendance à diminuer au fur et à mesure qu'étaient créées de nouvelles stations. L'étude révélait également que l'arrivée d'une station américaine dans un marché représentait le moyen le moins efficace pour augmenter la diversité. Enfin, l'étude concluait que les stations propriété de Radio-Canada, ou ses stations affiliées, offraient, par rapport aux groupes de stations privées, une plus grande diversité et présentaient un plus grand équilibre entre les genres d'émission[8].

Disponibilité et écoute par catégorie d'émissions et pays d'origine

Mettre en parallèle le nombre d'heures consacré à un genre dans une programmation et le temps d'écoute qui lui est accordé, c'est mesurer le succès de ce genre ou de cette catégorie. Les figures 5.4 et 5.5 présentent les résultats de ces mesures pour les principales catégories d'émissions aux télévisions de langue anglaise et de langue française. On y constate que la télévision est essentiellement un média de divertissement. En 1984, 54 p. 100 des 52 000 heures d'antenne offertes au Canadien moyen à la télévision anglaise et 50 p. 100 des 20 700 heures d'antenne accessibles au francophone moyen à la télévision française, relevaient de la catégorie divertissement : dramatiques, (aventures, comédies, téléromans etc.), variétés, musique, jeux télévisés.

La part prédominante des dramatiques est évidente. Mais il est frappant de constater que les parts d'écoute sont, là, supérieures à la part des émissions disponibles, 48 p. 100 contre 34 p. 100 côté anglais, 36 p. 100 contre 30 p. 100 côté francais. On constate une certaine adéquation entre l'offre et la demande pour les sports et les informations. Mais il faut souligner qu'avec 12 p. 100 du temps d'écoute, les sports restent loin derrière les dramatiques. À la télévision anglaise, émissions religieuses et éducatives représentent 15 p. 100 de toutes les heures de diffusion, mais les parts d'écoute demeurent quantité négligeable.

Si on examine la disponibilité en période de grande écoute et l'origine géographique des émissions offertes, deux variables importantes dont ont à se préoccuper télédiffuseur et responsables divers, les contrastes sont encore plus marqués. Les figures 5.6 et 5.7 montrent que la disponibilité et la popularité des dramatiques montent en flèche aux heures de grande écoute du côté anglais

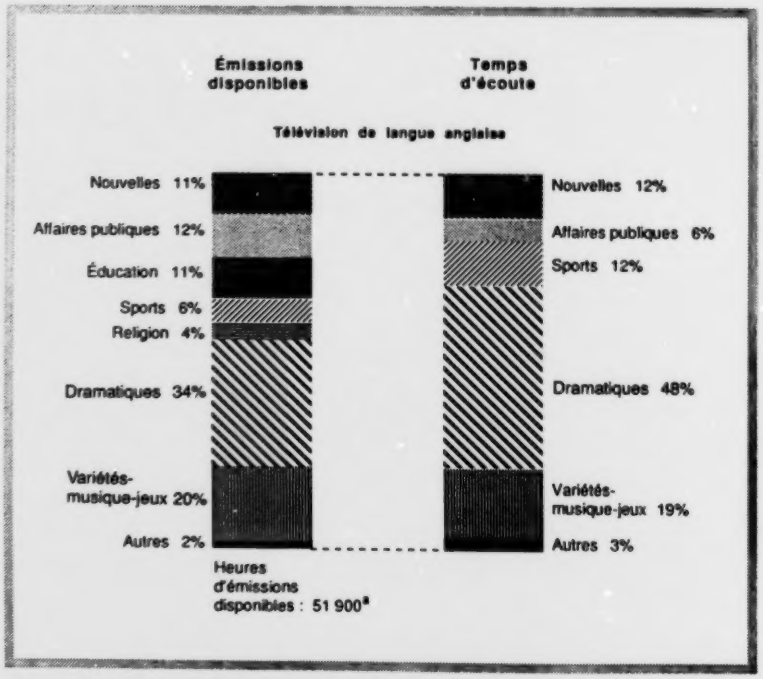

Figure 5.4 Disponibilité et temps d'écoute de divers types d'émissions, du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, année civile 1984

Nota : a. Le nombre d'heures disponibles de télévision de langue anglaise renvoie à la somme des émissions diffusées par toutes les stations de télévision de langue anglaise disponibles au Canada en 1984. Le nombre d'heures allouées aux émissions diffusées par des stations en particulier ou des réseaux est pondéré en fonction du nombre potentiel d'auditeurs (Canadiens anglophones et francophones, âgés de 2 ans et plus).

comme du côté français. Les dramatiques représentent 60 p. 100 de l'écoute durant la période de pointe à la télévision anglaise et 49 p. 100 à la télévision française.

La plupart des émissions de divertissement offertes par la télévision, et que les Canadiens regardent, sont d'origine étrangère. Certaines émissions étrangères présentées au Canada sont importées de Grande-Bretagne, de France et d'autres pays européens. Mais la grande majorité proviennent des trois réseaux commerciaux américains, ABC, CBS et NBC. Aucun pays au monde n'a comme le Canada de telles facilités d'accès à la programmation commerciale des États-Unis. Les émissions américaines peuvent provenir directement de stations établies de l'autre côté de la frontière, mais elles sont aussi diffusées par des postes canadiens. Du fait de ce double service, on peut constater que les grandes villes anglophones du Canada reçoivent un volume d'émissions américaines supérieur à des agglomérations de taille comparable aux États-Unis même[9].

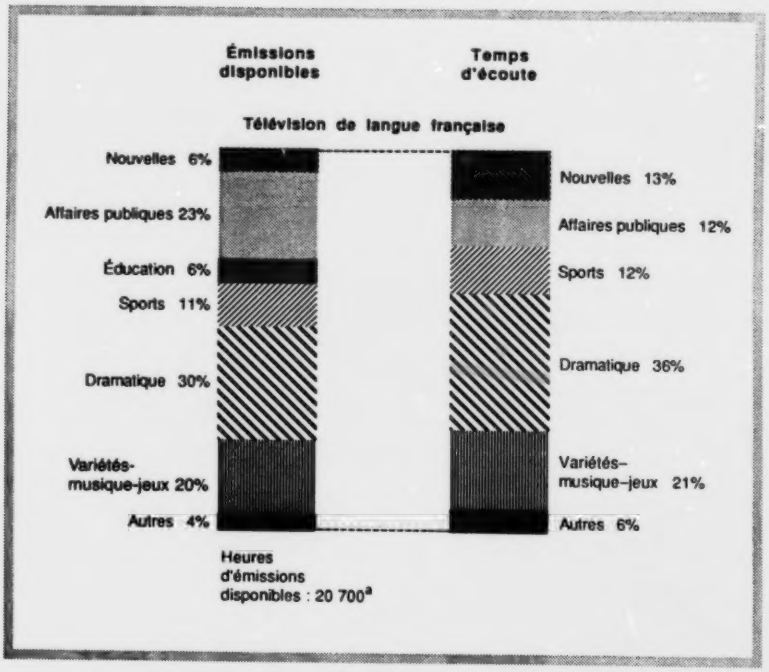

Figure 5.5 Disponibilité et temps d'écoute de divers types d'émissions, du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, année civile 1984

Nota : a. Le nombre d'heures disponibles de télévision en langue française est défini de la même manière que dans la Note a. de la Figure 5.4 sauf qu'ici les émissions diffusées par les stations ou réseaux de langue française ne sont pondérées qu'en fonction du nombre potentiel d'auditeurs francophones (âgés de 2 ans et plus).

Toujours pour 1984, les figures 5.8 et 5.9 présentent la répartition de la programmation étrangère et canadienne au cours d'une journée d'écoute. Les chiffres, pour l'ensemble des émissions, montrent qu'à la télévision anglaise, l'écoute des émissions canadiennes est en parfaite adéquation avec leur disponibilité, soit 28 p. 100 des heures disponibles et 29 p. 100 des heures d'écoute. À la télévision française, la part d'écoute des émissions canadiennes dépasse largement leur disponibilité relative : 57 p. 100 des émissions offertes sont canadiennes, et 68 p. 100 de l'écoute est consacrée aux émissions d'origine canadienne.

L'image se précise encore lorsque nous examinons les catégories d'émissions une à une. Pour les dramatiques de langue anglaise, on constate que 98 p. 100 de toute la programmation disponible est d'origine étrangère. Cela correspond très précisément aux 98 p. 100 du temps d'écoute des dramatiques accaparés par les émissions étrangères.

Comme nous l'avons laissé entendre plus tôt, on croit encore que cet attrait énorme pour les dramatiques étrangères est propre aux Canadiens anglais. Les Canadiens français, du fait qu'ils produisent chez eux des téléromans, sorte

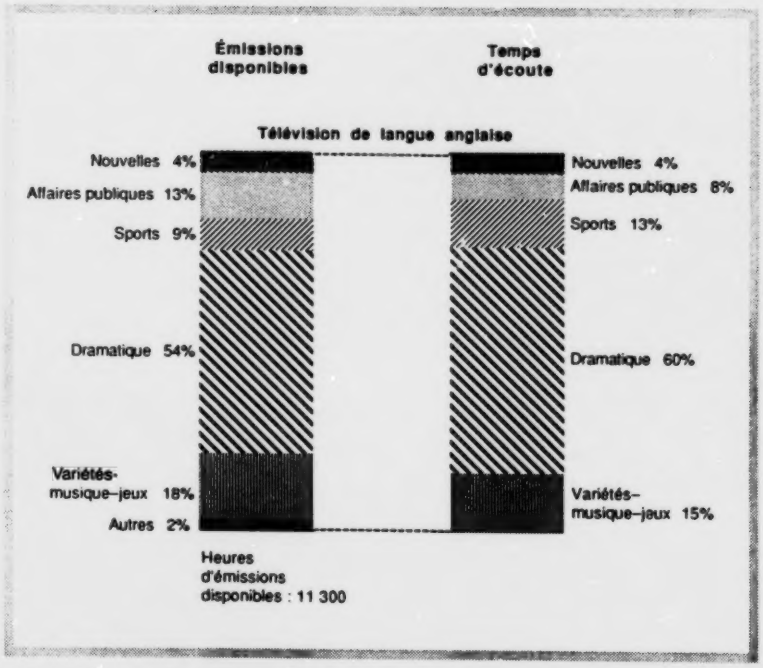

Figure 5.6 Disponibilité et temps d'écoute de divers types d'émissions, du lundi au dimanche, 19 h à 23 h, année civile 1984

d'antidote aux feuilletons et comédies de situation américains, seraient pour ainsi dire immunisés contre l'influence étrangère. La figure 5.9 indique clairement qu'il n'en est rien. Il est vrai que les téléspectateurs francophones regardent, proportionnellement, deux fois plus de dramatiques canadiennes que l'offre de ce type d'émissions par les réseaux français le laisserait supposer, c'est-à-dire que 20 p. 100 de leur écoute de dramatiques en langue française va à des émissions canadiennes, alors que celles-ci ne représentent que 10 p. 100 des dramatiques disponibles dans cette langue. Mais cela signifie que les francophones consacrent tout de même 80 p. 100 de toute leur écoute de dramatiques en français, à des produits étrangers, le plus souvent diffusés dans une version postsynchronisée.

La situation (disponibilité versus écoute) aux heures de grande écoute, pour ce qui est des dramatiques anglaises (figure 5.10), n'est pas tellement différente de celle qui prévaut pour la journée entière. À la télévision de langue française, l'écoute de dramatiques canadiennes (figure 5.11) maintient son rapport de deux pour un pour la disponibilité, tandis que la part d'écoute d'émissions étrangères diminue. Cependant, les auditeurs de la télévision française ne passent pas moins des deux tiers de leurs heures de grande écoute à regarder des dramatiques étrangères. Cela est de loin inférieur aux 96 p. 100 correspondants du côté anglophone, mais on est quand même loin de l'idée voulant que le Québec soit si

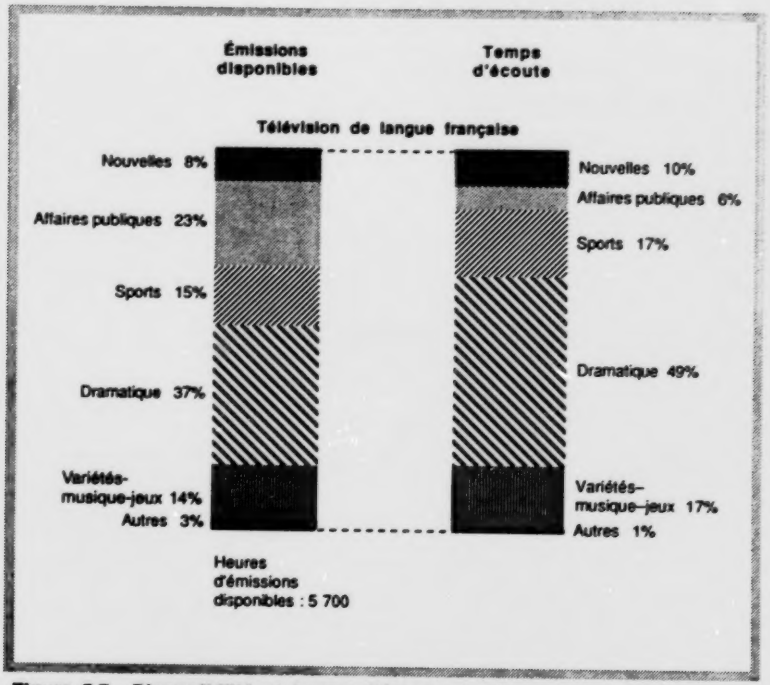

Figure 5.7 Disponibilité et temps d'écoute de divers types d'émissions, du lundi au dimanche, 19 h à 23 h, année civile 1984

attaché à ses téléromans qu'il ne s'intéresse ni à *Dynasty*, ni à *Dallas*. Soulignons, cependant, que près de la moitié des heures d'écoute de dramatiques étrangères, chez les francophones adultes, concernent les films, principalement américains, plutôt que les feuilletons comme *Dallas*.

Il importe de bien faire la distinction entre l'écoute de la télévision de langue française et l'écoute de la télévision par les francophones. Bien que 68 p. 100 de toutes les émissions regardées aux stations de télévision françaises soient des émissions canadiennes (par rapport aux 29 p. 100 indiqués ci-dessus pour la télévision anglaise), seulement 57 p. 100 de toutes les émissions regardées par les francophones sont des émissions canadiennes. La différence s'explique par le fait que les francophones sont aussi attirés par la télévision anglaise. Les adolescents francophones (de 12 à 17 ans), qui s'intéressent beaucoup aux dramatiques et aux vidéoclips américains, ne consacrent que 48 p. 100 de leur temps à des émissions canadiennes. En revanche, les francophones de plus de 50 ans accordent 66 p. 100 de leur attention aux émissions canadiennes, car ils regardent beaucoup plus d'émissions d'information canadiennes.

Les figures 5.8 à 5.11 révèlent également le point fort de la télévision canadienne : les informations et les affaires publiques. Pour les télévisions des

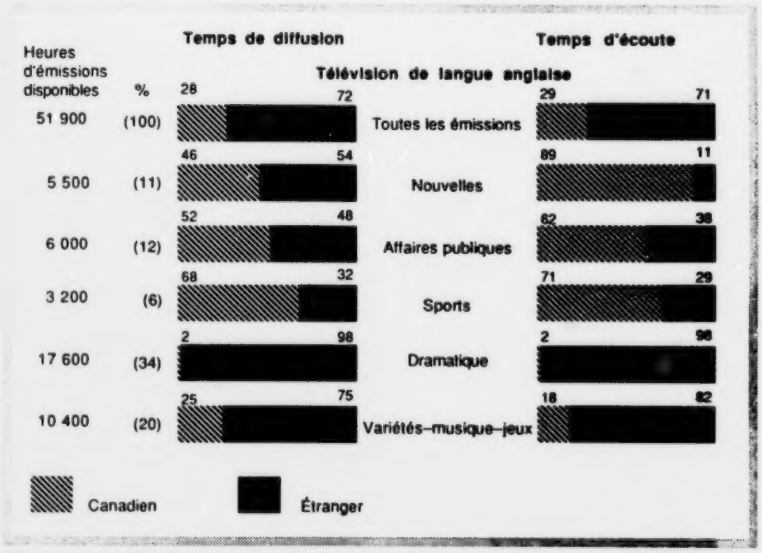

Figure 5.8 Proportions de temps de diffusion et de temps d'écoute de divers types d'émissions canadiennes et étrangères, du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, année civile 1984

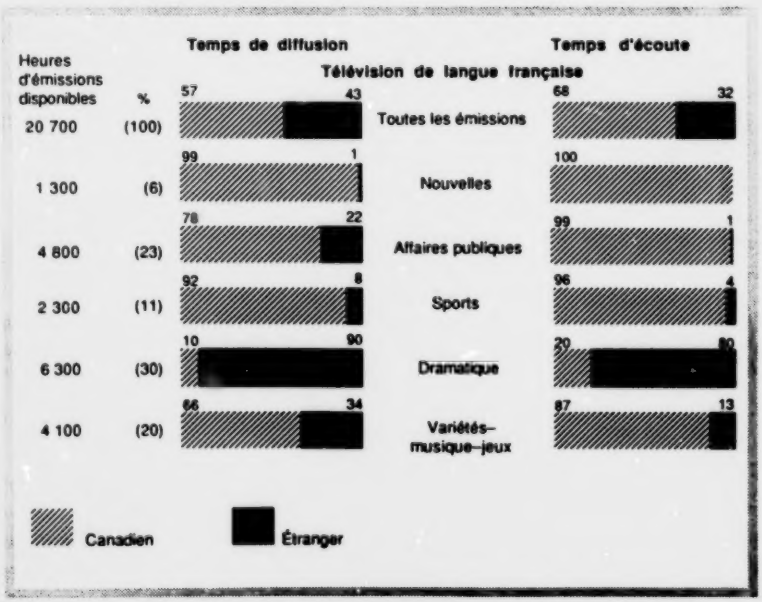

Figure 5.9 Proportions de temps de diffusion et de temps d'écoute de divers types d'émissions canadiennes et étrangères, du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, année civile 1984

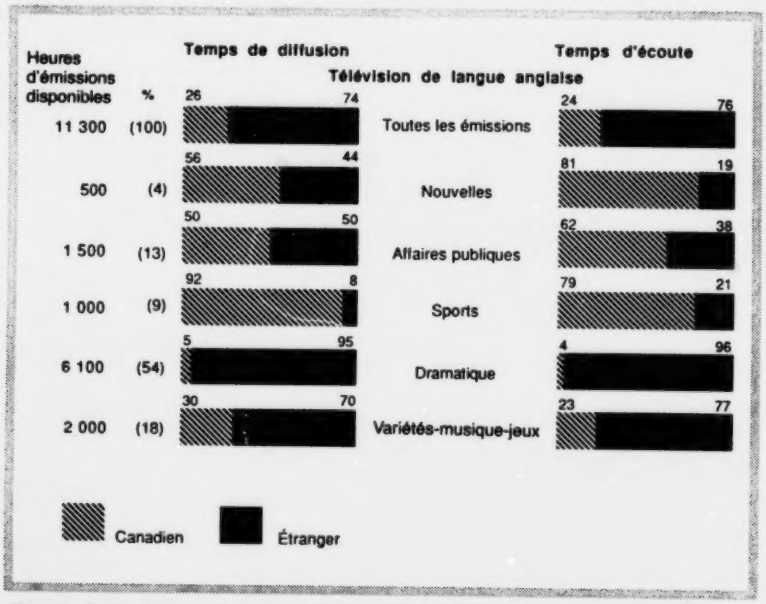

Figure 5.10 Proportions de temps de diffusion et de temps d'écoute de divers types d'émissions canadiennes et étrangères, du lundi au dimanche, 19 h à 23 h, année civile 1984

deux langues, pour la période de grande écoute et pour l'ensemble de la journée, l'offre canadienne égale ou dépasse l'offre étrangère (à la seule exception des journaux télévisés de langue anglaise répartis sur toute la journée, où le contenu étranger atteint 54 p. 100 [tableau 5.8]). Ce qui frappe davantage, c'est l'écart important entre les parts d'écoute pour les informations et les affaires publiques canadiennes par rapport à leur disponibilité. L'information canadienne de langue anglaise, en période de grande écoute, obtient 81 p. 100 de l'écoute par rapport aux 56 p. 100 du temps de télédiffusion.

Les nouvelles américaines sont peu regardées, puisque peu de téléspectateurs canadiens s'intéressent aux informations locales américaines. Parmi les autres facteurs qu'il faut observer, notons la préférence que les Canadiens ont exprimé dans les sondages d'opinion pour la télévision comme source d'information et le haut niveau habituel du journalisme télévisé canadien.

Disponibilité par groupe de stations

Il existe un écart appréciable entre la proportion de l'ensemble des émissions présentées au Canada offertes par les différents groupes de stations et la part de l'auditoire total qu'obtient chaque groupe. La part des principaux groupes de stations a toujours été passablement stable, du moins au cours des huit années visées par les figures 5.12 et 5.13. En général, CTV, CBC et Radio-Canada ont accusé une certaine perte au cours de cette période, tandis que les réseaux commerciaux américains et les stations indépendantes canadiennes ont gagné du terrain.

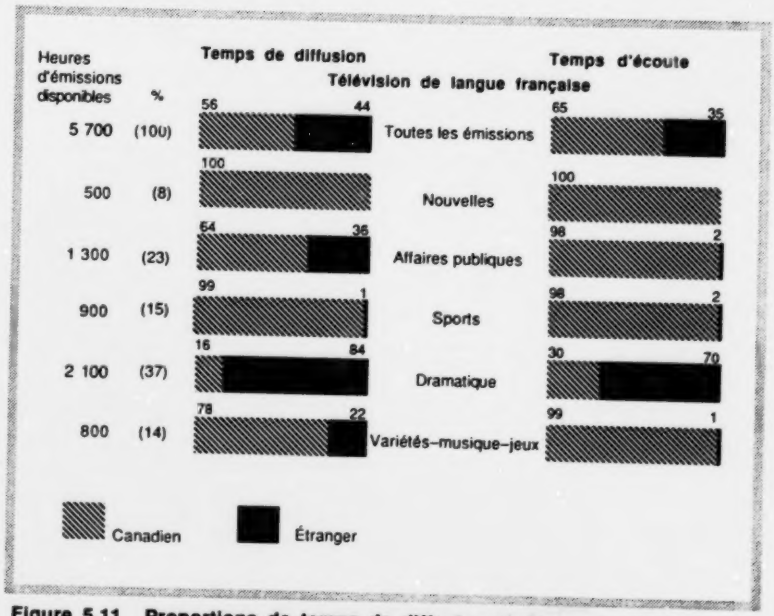

Figure 5.11 Proportions de temps de diffusion et de temps d'écoute de divers types d'émissions canadiennes et étrangères, du lundi au dimanche, 19 h à 23 h, année civile 1984

Comme le montrent les figures 5.14 et 5.15 des écarts existent également entre la part du nombre d'heures totales télédiffusées par les divers groupes de stations et la proportion de l'écoute qu'ils attirent. CBC et CTV obtiennent tous deux un pourcentage du temps d'écoute supérieur à leur part de télédiffusion, alors que les stations américaines obtiennent un taux d'écoute beaucoup plus faible, (33 p. 100 contre 47 p. 100 d'émissions disponibles). Cette différence s'explique, en grande partie, par la diffusion simultanée lors de laquelle, comme nous l'avons mentionné plus tôt, un téléspectateur qui regarde une émission diffusée sur un réseau américain captera, en fait, le signal émis en même temps par la station canadienne qui assure la diffusion simultanée. Ce téléspectateur est donc crédité, dans les sondages, au radiodiffuseur canadien considéré. C'est pourquoi le chiffre de 33 p. 100 attribué aux réseaux américains ne reflète pas le nombre véritable de personnes à l'écoute d'un réseau américain. Comme il n'y a pas de limite à la télédiffusion simultanée, les exploitants canadiens tentent de programmer le plus grand nombre de ces émissions en période de grande écoute et durant la saison la plus favorable, celle d'automne-hiver; c'est ainsi que les émissions canadiennes sont reléguées aux heures creuses et pendant la saison estivale où l'auditoire est faible. Ainsi, la programmation américaine contribue à déterminer la programmation canadienne. Les télédiffuseurs canadiens ne sont pas incités à présenter des émissions provenant d'autres pays que les États-Unis, y compris du leur, ce qui réduit le choix du téléspectateur[10].

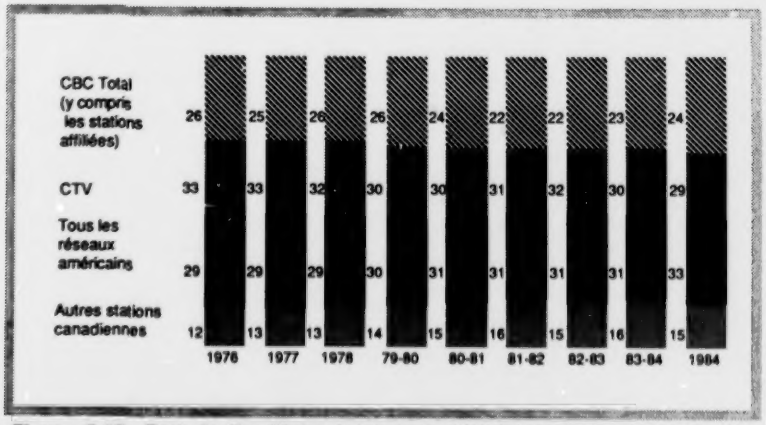

Figure 5.12 Part de l'auditoire total de la télévision de langue anglaise des différents groupes de stations, 1976–1984 (en pourcentage)

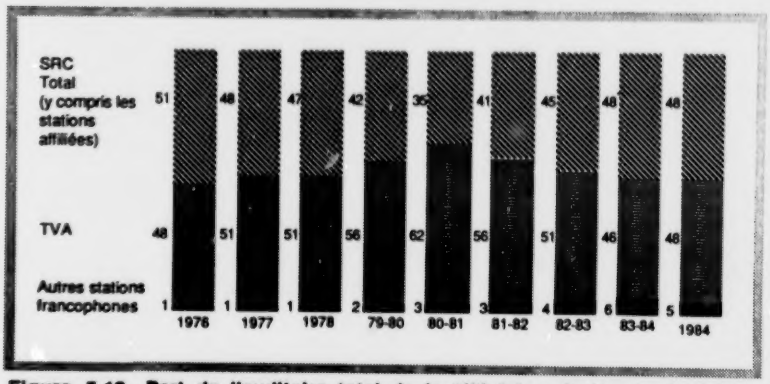

Figure 5.13 Part de l'auditoire total de la télévision de langue française des différents groupes de stations, 1976–1984 (en pourcentage)

À l'intérieur des parts d'écoute de chaque groupe de stations, il existe également d'importantes différences quant au pays d'origine des émissions regardées. Le tableau 5.1 présente la proportion d'écoute d'émissions canadiennes par groupe de stations de l'une ou l'autre langue[11]. On remarque que les stations françaises appartenant en propre à Radio-Canada obtiennent la plus forte proportion d'écoute canadienne et que cette proportion va croissant au cours des trois automnes considérés. Parmi les groupes canadiens, la plus faible proportion appartient aux stations anglaises indépendantes, (27 p. 100) puis à Global, (32 p. 100). Durant l'automne 1984, leurs émissions canadiennes ont obtenu une part d'écoute plus que deux fois inférieure à celles des stations de Radio-Canada (65 p. 100).

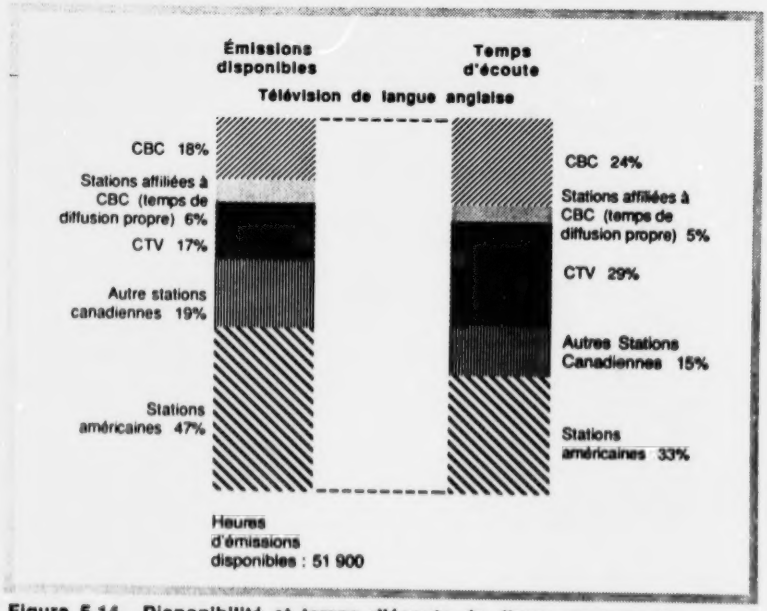

Figure 5.14 Disponibilité et temps d'écoute de divers groupes de stations, du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, année civile 1984

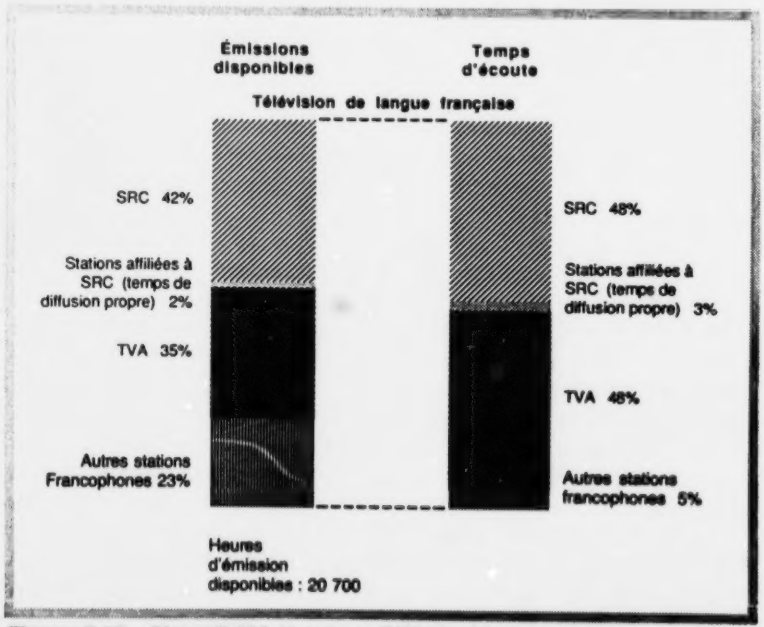

Figure 5.15 Disponibilité et temps d'écoute de divers groupes de stations, du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, année civile 1984

Tableau 5.1 Proportion de l'écoute de la télévision consacrée aux émissions d'origine canadienne (1982-1984, téléspectateurs de 2 ans et plus) (%)

Groupe de Stations	1982	1983	1984
SRC, Propriété	62	67	72
Radio-Québec	82	72	72
SRC, Affiliées	51	57	60
CBC, Propriété	62	61	65
TVA, Affiliées	60	62	52
CBC, Affiliées	41	42	46
CTV, Affiliées	34	35	37
TVO/Knowledge Network	36	39	39
Global	29	31	32
Stations indépendantes de langue anglaise	23	24	27

Sources : Harrison, Young, Pesonen and Newell Inc., *Canadian TV Viewing Habits*, étude préparée pour le Groupe de Travail sur la Politique de la Radiodiffusion, Ottawa, janvier 1986.

L'équilibre canadien-étranger par groupe de stations change encore une fois lorsqu'on examine la disponibilité et l'écoute aux heures de pointe, de 19 h à 23 h (figures 5.16 à 5.19). Comme on peut le constater, la SRC offre environ la moitié des émissions canadiennes, tant en anglais (55 p. 100) qu'en français (51 p. 100). CBC recueille 64 p. 100 de l'écoute consacrée à la programmation canadienne anglaise et Radio-Canada, 54 p. 100 de celle consacrée à la programmation canadienne-française.

Durant la période de grande écoute, 24 p. 100 de l'offre d'émissions canadiennes de langue anglaise provient du réseau CTV; il obtient la même part du temps d'écoute total qui leur est consacré. Le réseau TVA offre 34 p. 100 des émissions de langue française, mais celles-ci comblent 41 p. 100 du temps d'écoute total qui leur est consacré. Les autres stations et réseaux comptent pour une faible part de l'écoute totale des émissions d'origine canadienne durant la période de grande écoute.

La contribution de chaque groupe de stations à l'offre total d'émissions d'origine canadienne varie considérablement si l'on considère la programmation de la journée entière plutôt que celle de la période de grande écoute. La contribution du réseau CBC à l'offre d'émissions canadiennes anglaises passe de 55 p. 100 en soirée à 37 p. 100 pour l'ensemble de la journée; par contre, la contribution du réseau CTV s'élève de 24 p. 100 à 31 p. 100, celle de Global de 4 p. 100 à 8 p. 100 et celle des stations indépendantes de 10 p. 100 à 14 p. 100.

Nos recherches ont révélé une relation très nette entre la proportion d'émissions canadiennes offertes à la télévision anglaise et le nombre de stations existant dans les divers comtés, à l'extérieur du Québec. On a constaté que dans les régions anglophones du Canada, la proportion d'émissions canadiennes est inversement proportionnel au nombre de stations. Pour tout le Canada, à l'exclusion du Québec, dans les comtés qui disposent de trois stations, 43 p. 100 des émissions offertes au cours de la journée entière sont canadiennes, alors que dans les comtés ayant neuf stations ou plus, seulement

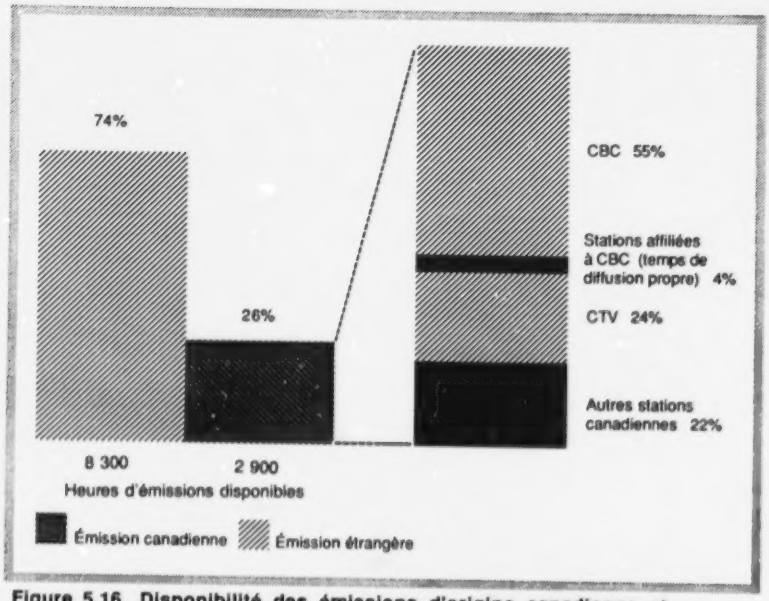

Figure 5.16 Disponibilité des émissions d'origine canadienne et étrangère à la télévision de langue anglaise, du lundi au dimanche, 19 h à 23 h, année civile 1984

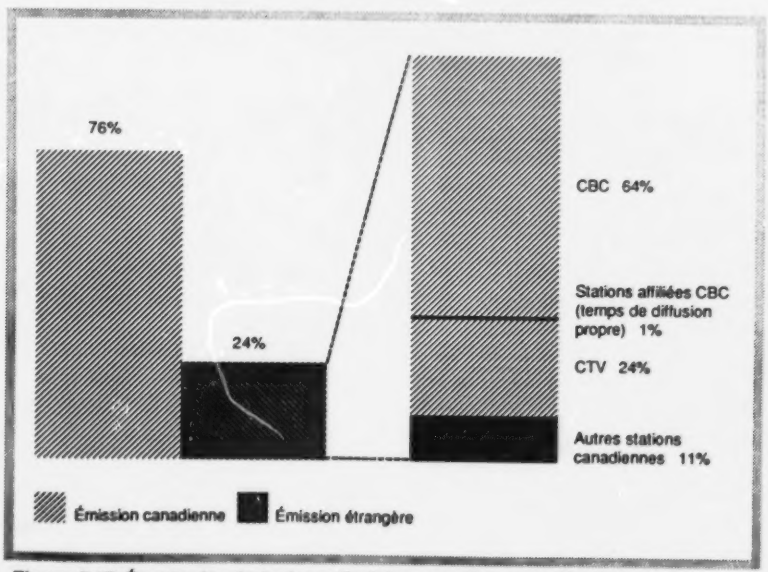

Figure 5.17 Écoute des émissions d'origine canadienne et étrangère à la télévision de langue anglaise, du lundi au dimanche, 19 h à 23 h année civile 1984

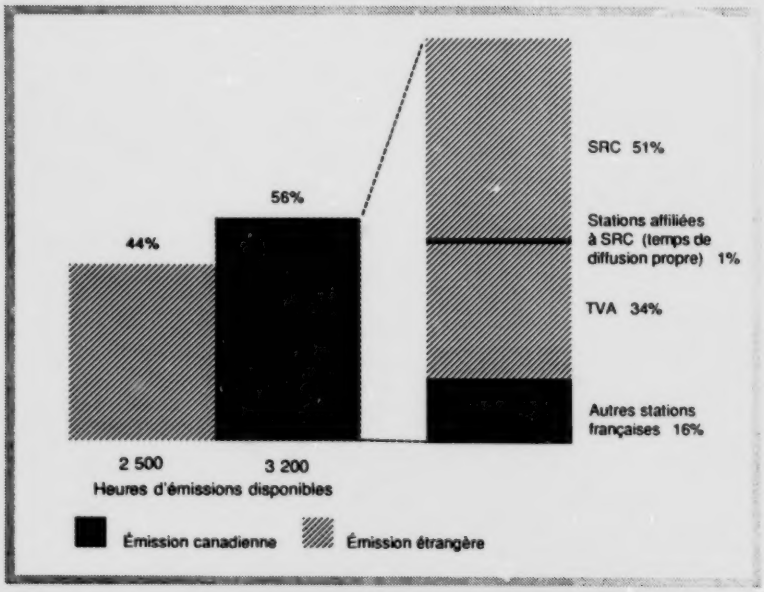

Figure 5.18 Disponibilité des émissions d'origine canadienne et étrangère à la télévision de langue française, du lundi au dimanche, 19 h à 23 h année civile 1984

28 p. 100 des émissions offertes sont canadiennes (données de 1984). Cet écart est encore plus prononcé pendant les heures de grande écoute. Donc, pour ce qui est du Canada anglais, il est clair que l'augmentation du nombre de canaux disponibles a signifié et signifie toujours une baisse parallèle de la proportion d'émissions canadiennes[12].

Voilà bien qui devrait être pris en compte lorsque l'on envisage d'offrir un plus grand nombre de canaux au moyen du câble. Les câblodistributeurs et les abonnés évaluent le service au nombre absolu de canaux offerts pour un prix donné (pour de plus amples détails, voir le chapitre 24). Là encore, cependant, nous devons nous garder de supposer qu'un plus grand nombre de canaux entraîne automatiquement un plus grand choix d'émissions.

Les recherches ont révélé, au nombre des conséquences de la câblodistribution, que les ménages abonnés au câble regardent sensiblement moins d'émissions de la SRC que les foyers non branchés. Ce qu'illustrent les figures 5.20 et 5.21 : du côté anglophone, près de 19 p. 100 de l'écoute contre 31 p. 100 et, du côté francophone, 32 p. 100 de l'écoute contre 39 p. 100. De la même façon, la part d'écoute de CTV et de TVA chute radicalement chez les abonnés de la câblodistribution. On pouvait s'attendre à un tel résultat; à partir du moment où le nombre de canaux augmente, il est logiquement prévisible que la part d'écoute de chaque canal diminue d'autant.

Comme les canaux supplémentaires distribués par le câble sont le plus souvent étrangers, la part d'écoute des réseaux commerciaux américains augmente de près du double chez les abonnés anglophones. Néanmoins, la part

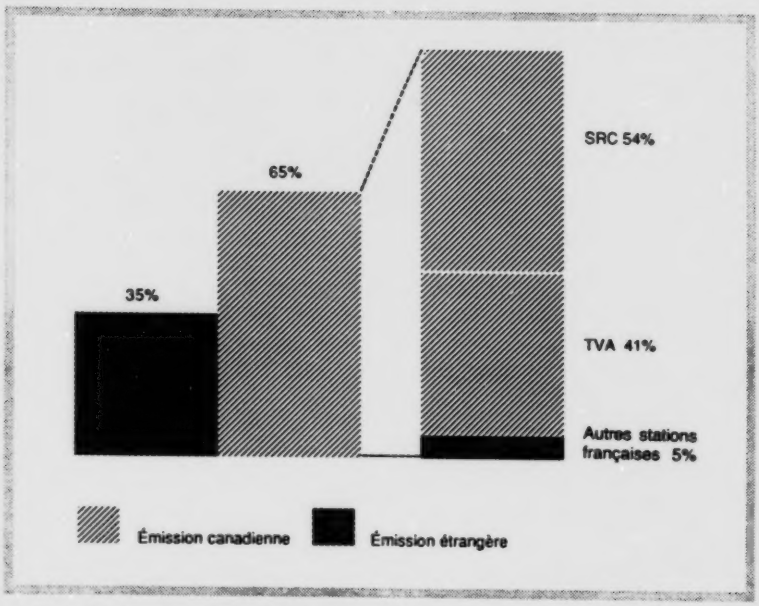

Figure 5.19 Écoute des émissions d'origine canadienne et étrangère à la télévision de langue française, du lundi au dimanche, 19 h à 23 h, année civile 1984

d'écoute des canaux indépendants canadiens et de Global (l'essentiel de ce qui apparaît sous la dénomination « autres stations canadiennes anglophones ») augmente également de 50 p. 100; cela témoigne du fait que, dans de nombreuses collectivités, ces canaux ne sont pas accessibles par antenne et, en conséquence, ne peuvent être captés que par les abonnés de la câblodistribution.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les réseaux américains et les stations canadiennes indépendantes ne contribuent pas à la diversification des émissions. Les stations canadiennes indépendantes sont également celles qui favorisent le moins l'écoute d'émissions canadiennes et cela, pendant toute la journée et pour toutes les catégories d'émissions. En revanche, c'est la SRC qui apporte la plus grande contribution, tant du point de vue de la diversité des émissions que de celui de l'accès au contenu canadien. Nous en concluons que la câblodistribution, à l'heure actuelle, n'aide nullement à élargir le spectre des émissions offertes, proportionnellement au nombre de canaux ajoutés. Mieux, les abonnés du câble en arrivent, au total, à disposer d'une moindre proportion d'émissions canadiennes. De même, l'écoute des canaux de langue française est plus faible chez les abonnés francophones.

Contenu des émissions

Il convient, maintenant, d'examiner brièvement les diverses catégories d'émission; pour cela, il faut tenir compte de la façon dont chaque émission est présentée et des conditions dans lesquelles elle est regardée. Les contraintes

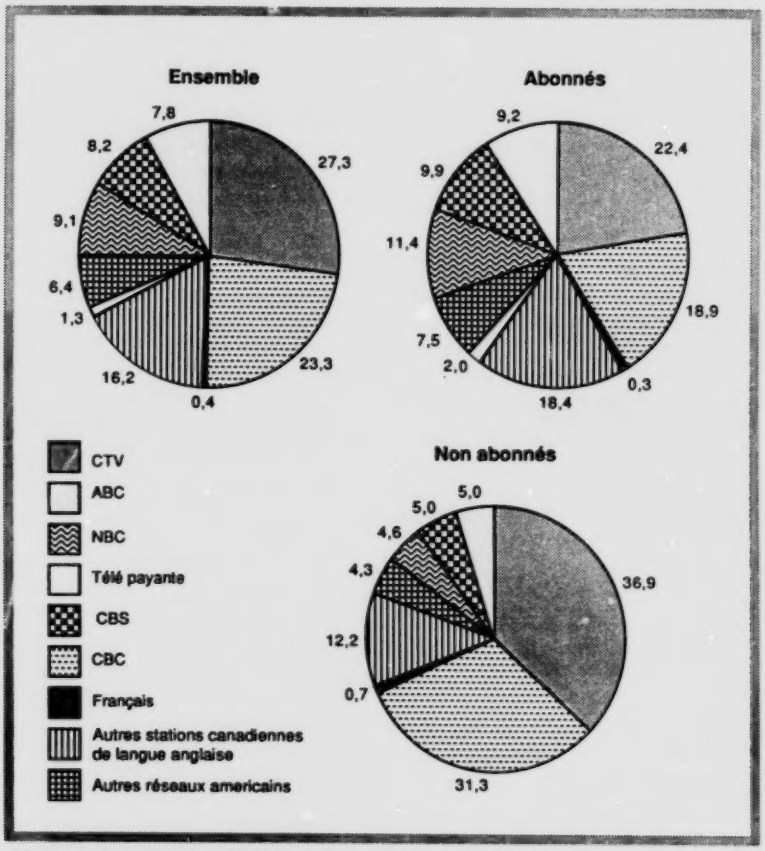

Figure 5.20 Effet de la télédistribution sur les choix d'écoute des anglophones par station, année civile 1984

dues à l'horaire, à la promotion, à la réglementation ou à la technique, empêchent souvent le téléspectateur ordinaire, même le téléspectateur critique, de juger de la valeur intrinsèque d'une émission.

L'offre, dans le domaine des émissions de télévision, est déterminée par un certain nombre de variables : la région où habite le téléspectateur, ses moyens financiers (qui lui permettront ou non de s'abonner au câble ou de s'acheter un convertisseur), le choix des canaux offerts par le câblodistributeur sur les divers réseaux (choix restreint tant par la réglementation que par la capacité du réseau).

Aujourd'hui, la technologie a libéré le téléspectateur de certaines de ces contraintes et lui permet de mieux gérer ses heures d'écoute. Parmi ces nouveaux dispositifs, il en est deux particulièrement importants: le magnétoscope et la télécommande. Le magnétoscope permet au téléspectateur de voir sur

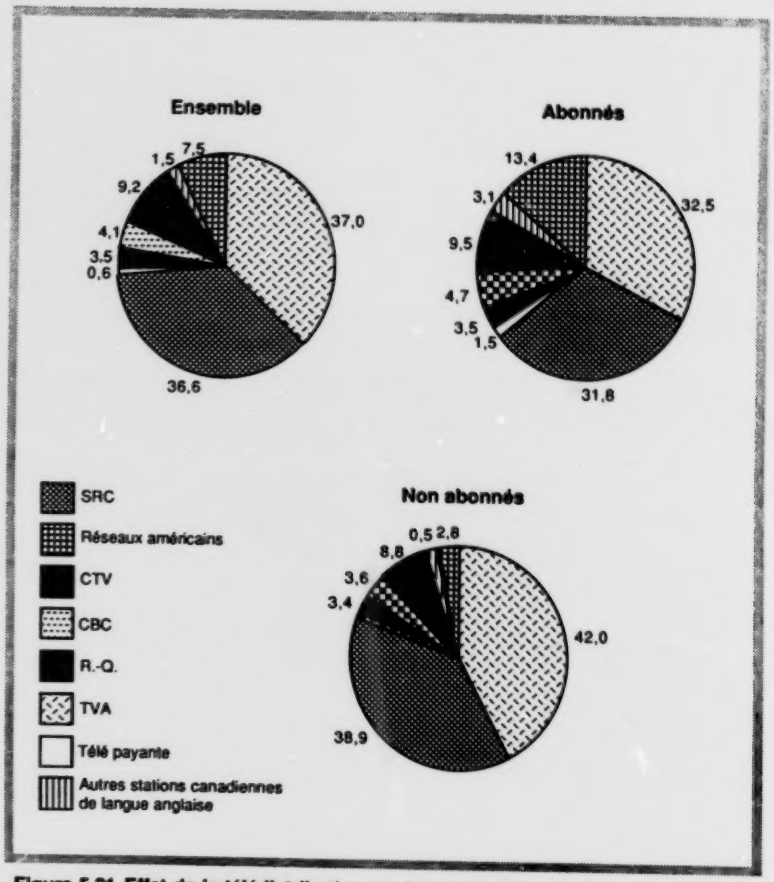

Figure 5.21 Effet de la télédistribution sur les choix d'écoute des francophones par station, année civile 1984

cassette des productions qui ne lui sont pas offertes dans le cadre de la programmation régulière. Il peut aussi, grâce à cet appareil, s'affranchir des contraintes de l'horaire en enregistrant les émissions et les regarder plus tard. La télécommande, quant à elle, permet au téléspectateur d'intervenir plus directement sur le signal, qu'il soit capté en direct ou enregistré. Il existe toute une série de manœuvres destinées principalement à éviter les messages publicitaires. Il peut ainsi utiliser la télécommande pour balayer les canaux, c'est-à-dire passer rapidement d'un canal à l'autre pour voir ce qu'on y diffuse, cette opération s'effectuant généralement pendant les annonces. Il peut également faire avancer la bande du magnétoscope plus rapidement pour sauter les annonces enregistrées avec l'émission, c'est-à-dire tout simplement accélérer l'écoute. Enfin, il peut couper le son au moment des messages publicitaires.

Le magnétoscope ne comble que 2,2 p. 100 du temps d'écoute total de la télévision au Canada. Mais il y a fort à prévoir que la proportion augmentera dans l'avenir. Pour contrer les effets du balayage, les producteurs et responsables des programmes n'ont pas tardé à réagir : il leur faut tenter d'accrocher le téléspectateur. Pour cela, les émissions de divertissement ont maintenant recours à toute une gamme de techniques « tape-à-l'œil » afin de capter l'attention du téléspectateur et l'arracher à un concurrent. Citons parmi ces procédés : les amorces spécialement conçues pour intriguer, les messages publicitaires à suspense, les techniques de production onéreuses comme les explosions ou les accidents spectaculaires (ce que Morris Wolfe appelle, pour la télévision américaine, la culture des « chocs-minutes[13] »).

C'est assez récemment que ce genre de techniques de production s'est répandu. Les télédiffuseurs ont recours à tous les procédés possibles, telles les insertions auto-promotionnelles au moment du générique final d'un programme pour annoncer une autre émission. Les publicitaires adoptent, eux aussi, de nouvelles stratégies pour retenir le téléspectateur. Citons, par exemple : les spots publicitaires de 15 secondes, les messages sous forme d'un récit ou qui se présentent avec des images graphiques très attrayantes ou humoristiques, l'insertion de messages publicitaires dans des émissions à forte teneur d'actualité (informations et sports) et, de ce fait, moins sujettes à être enregistrées sur magnétoscope.

Au demeurant, nombre de techniques de production propres, auparavant, aux émissions de divertissement ont été récupérées par les émissions d'information. Le graphisme informatique, par exemple, a pu s'intégrer à la programmation des informations. La lente érosion de la part d'écoute globale des réseaux en faveur des nouveaux services, payants ou autres, a fortement poussé à prendre de telles initiatives. Ainsi encore voit-on l'information se vêtir des atours enjôleurs du divertissement populaire, pour devenir ce que l'on appelle de « l'infospectacle ». Dans la prochaine partie de ce chapitre, nous examinerons plus en détail les bulletins de nouvelles et les magazines d'information, avant de nous tourner vers les émissions pour enfants et les émissions de divertissement.

Nouvelles et information

Comme on l'a vu précédemment, les nouvelles et les affaires publiques sont un des atouts majeurs de la teneur canadienne dans la grille horaire de télévision. Les émissions d'information et de sports sont les deux genres de programme à contenu canadien qui concurrencent victorieusement les émissions américaines. Au cours de ces dernières années, les émissions d'information en sont venues à être considérées, en Amérique du Nord, non plus seulement comme une responsabilité sociale du télédiffuseur, mais également comme une source de plus en plus importante de revenus. Certains journalistes sont devenus des vedettes au même titre que les artistes populaires qui se produisent dans d'autres genres d'émission. Sur les marchés plus importants, en particulier, « les journaux télévisés locaux diffusés par les stations privées se sont grandement améliorés au fil des ans. Ils se comparent souvent favorablement à ceux des réseaux, quant à la qualité de la production et quant à la valeur de l'information », écrit Peter Desbarats dans une étude sur les émissions d'information, préparée à l'intention du Groupe de travail[14].

Pendant de nombreuses années, les sondages d'opinion menés tant au Canada qu'aux États-Unis ont démontré que sur le plan de la crédibilité de l'information, la télévision l'emportait sur tout autre média. Au Canada, par exemple, une enquête menée en 1981 pour le compte de la Commission royale sur les journaux a démontré que 67 p. 100 des répondants considéraient la télévision comme le média d'information le plus influent, et 54 p. 100 le considéraient comme le plus crédible. La télévision était le média préféré pour les informations internationales, nationales et provinciales. Les journaux n'étaient préférés à elle que pour les informations locales[15].

Dans sa présentation au Groupe de travail, la SRC a souligné que :

> Le service le plus important que Radio-Canada offre au public, c'est l'information, notamment le *Téléjournal* et *The National* et leurs compléments *Le Point* et *The Journal*. Mentionnons également *Midday* et les émissions d'informations régionales diffusées en début de soirée. Toutes ces émissions constituent l'épine dorsale de l'information au pays et, vu leurs vastes auditoires, elles ne doivent viser que les normes de qualité professionnelle et de responsabilité sociale les plus élevées[16].

La Société a pris d'importantes initiatives dans le domaine de l'information ces dernières années. Notons, d'abord, le jumelage d'émissions d'information et d'affaires publiques à la télévision française et anglaise à 22 h, formule qui a commencé en 1982 du côté anglais et en 1983 du côté français. Elles réussirent, avec succès, à se constituer un vaste public. On entreprit, dès lors, en 1984, de réviser la programmation régionale anglaise et, en 1986, on commença à remanier les émissions françaises de début de soirée. La programmation régionale en fut renforcée, du côté anglais, et les émissions présentées au commencement de la soirée s'en trouvèrent renouvelées : elles furent davantage axées sur l'actualité, plus vivantes et exploitèrent plus judicieusement les possibilités d'échanges entre les stations régionales du réseau.

Nos chercheurs ont constaté que le secteur privé avait eu une réaction mitigée face au dynamisme de la SRC pour accaparer l'auditoire des nouvelles locales. De nombreux directeurs de l'information ont été secrètement heureux de cette initiative qui leur permettait de réclamer, pour affronter la concurrence, un meilleur équipement et plus de personnel. Par ailleurs, nombre d'entre eux ont repris l'idée exprimée par les propriétaires de stations privées selon laquelle la SRC, subventionnée par les contribuables, leur livre une concurrence déloyale. Les télédiffuseurs commerciaux ont tendance à considérer la Société Radio-Canada non seulement comme un réseau d'État, mais également comme un concurrent commercial dans le domaine de l'information.

On a demandé que la SRC laisse le domaine des nouvelles télévisées locales aux stations privées. Ces critiques ne proviennent pas seulement du secteur de la télédiffusion privée, mais également d'analystes qui estiment que la SRC devrait se consacrer à d'autres domaines qui requièrent davantage sa présence, telles les nouvelles internationales et nationales.

On ne saurait établir si la SRC fait double emploi avec les nouvelles télévisées des stations privées ou offre une solution différente, sans examiner la philosophie, la démarche et l'organisation des parties en lice, le contenu des nouvelles qu'ils présentent et le public qu'ils attirent. Signalons tout d'abord

qu'une des causes de la diversité des sources de nouvelles tient à ce que chaque organisation cherche à tenir l'autre organisation sur le qui-vive et offre une autre source d'emploi aux journalistes de la télévision afin qu'ils ne dépendent pas d'un seul employeur. On ne peut éviter un certain chevauchement de contenu puisque les différents services de nouvelles couvrent les mêmes situations et les mêmes événements de la vie de la collectivité.

Philosophie et organisation des nouvelles Il s'agit peut-être là de l'aspect le plus important, en raison de son influence sur le contenu et de l'attrait qu'il exerce sur le public. Mais il est difficile à cerner. Des études portant sur les journalistes de la radio et de la télévision des réseaux publics et privés, ont signalé que les journalistes de la SRC sont dans l'ensemble plus âgés, mieux payés, plus instruits et plus expérimentés que leurs collègues du secteur privé. Les journalistes qui cherchent à avoir plus de temps et plus de latitude pour fouiller davantage leurs sujets gravitent, en général, autour de Radio-Canada. Mais ce n'est pas là une règle absolue. Selon les renseignements obtenus par nos chercheurs au cours de 70 entrevues menées auprès de directeurs de l'information et de journalistes, francophones et anglophones, dans chaque région du pays :

> [. . .] Contrairement à leurs homologues de la presse écrite, sûrs d'eux-mêmes et fiers de leur prestige, les télédiffuseurs privés risquent la schizophrénie chaque fois qu'il est question de leurs services d'information, qui leur coûtent une fortune mais dont ils ne peuvent se passer pour attirer et conserver les auditoires locaux.
>
> Radio-Canada, en revanche, a toujours reconnu que les journaux et les magazines télévisés devaient occuper une place de choix à son antenne, même si les crédits consentis dans ce domaine, comme ailleurs, ne font que fluctuer au gré des changements dans la bureaucratie et des efforts d'adaptation de la Société aux pressions extérieures[17].

Contenu des émissions d'information Le Groupe de travail a commandé une analyse de contenu portant sur les actualités locales de la SRC et des chaînes privées, tant en français qu'en anglais, et diffusées au cours de l'automne de 1985[18]. Les résultats ont révélé peu de différences entre les nouvelles du réseau CTV et de CBC, et entre les nouvelles du réseau TVA et de Radio-Canada. C'est plutôt entre les nouvelles des stations privées et publiques à l'échelon local que les distinctions se feraient sentir.

Si on considère les réseaux, les différences entre CTV et CBC tiennent presque essentiellement au fait que CTV présente des messages commerciaux, contrairement à CBC. Par rapport à CTV, la Société d'État diffuse davantage de nouvelles brutes, reliées à l'actualité. En outre, alors que Radio-Canada donne plutôt des nouvelles brèves ou alors de plus de deux minutes, CTV favorise les reportages à mi-chemin entre ces deux formats. Du côté francophone, Radio-Canada présente également plus de nouvelles brutes que TVA, mais on note que chacun des réseaux accorde un traitement différent à chaque nouvelle.

À l'échelle locale, du côté anglais, dans la comparaison entre les stations privées et CBC, on relève un certain nombre de variations. Sur le plan de la

forme, les nouvelles de CBC sont traitées plus longuement, sont plus fréquemment présentées par un journaliste et un animateur en studio, généralement une femme; elles contiennent plus souvent un film ou des images enregistrées tandis que les stations privées utilisent davantage des photographies ou des graphiques. En outre, les nouvelles du réseau d'État proviennent moins souvent de la localité du télédiffuseur que dans le cas des stations privées.

Toujours à l'échelle locale, mais du côté francophone, les nouvelles de Radio-Canada sont plus longues que celles des stations privées. On y retrouve plus fréquemment la combinaison du reporter sur les lieux de l'événement et du présentateur en studio. Les nouvelles de la Société d'État proviennent plus souvent de sources locales; celles des stations privées, du réseau et d'autres sources. À Radio-Canada, le plus souvent, les présentateurs sont des femmes; dans les stations privées, ce sont plutôt des hommes. Les stations francophones du réseau d'État, contrairement aux stations anglophones, se concentrent davantage sur les nouvelles locales, tandis que les postes privés accordent plus d'attention à l'information canado-américaine et américaine. Enfin, le réseau français de Radio-Canada utilise moins le film ou la bande vidéo dans ses bulletins de nouvelles.

Sans doute, une sélection différente de stations dans chaque catégorie, à un autre moment, aurait pu donner des résultats quelque peu différents. Cette analyse de contenu n'en révèle pas moins des différences entre les journaux télévisés locaux de Radio-Canada et ceux des stations privées.

Les auditoires Les sondages d'opinion publique montrent que les différents types d'émissions d'information de la SRC et des stations privées attirent des publics différents. En 1982, un sondage mené auprès de 1 447 téléspectateurs, à Toronto, pour le compte du service de recherche de CBC, a révélé que ceux qui regardent les nouvelles de CBC en début de soirée s'intéressent un peu plus aux nouvelles internationales et nationales que les fidèles de CTV. Mais les deux catégories de téléspectateurs s'intéressent également aux nouvelles locales, et les auditeurs de CBC s'intéressent un peu moins aux sports que ceux de CTV. Cette étude, et un certain nombre d'autres, montrent que le téléspectateur type de CBC est plus âgé, plus instruit et s'intéresse beaucoup plus aux émissions d'information, aux nouvelles nationales et internationales et, en général, aux programmes culturels, que l'ensemble de la population. Ce sont, aussi, dans les auditoires de la SRC que l'on retrouve la plus grande proportion de cadres et de professionnels — mais plus chez les francophones que chez les anglophones — ainsi que de retraités.

Il semblerait donc qu'à l'échelle locale, le public, lorsqu'il a accès à un réseau public et à un réseau privé, bénéficie véritablement d'un choix différent de nouvelles. Un certain nombre de journalistes de la SRC interrogés dans le cadre de ce rapport, s'inquiètent cependant de ce que la concurrence commerciale sur le plan des nouvelles avec les télédiffuseurs privés pourrait affaiblir ce qu'ils considèrent comme le mandat non commercial de la Société. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les télédiffuseurs privés estiment qu'un service public est une chose, mais qu'un service public qui veut attirer l'argent des annonceurs pour ses émissions de nouvelles livre une concurrence déloyale aux stations qui dépendent entièrement de revenus commerciaux.

Les émissions pour enfants

Répondre aux besoins de développement et de divertissement des jeunes téléspectateurs est une entreprise fort difficile. Les jeunes Canadiens (de 2 à 17 ans, dans notre définition) regardent bon nombre d'émissions pour adultes et d'émissions « familiales », comme les comédies de situation. Et c'est, le plus souvent, faute d'émissions intéressantes produites spécialement pour eux. Pourtant, le temps qu'ils passent devant le petit écran est d'environ 25 p. 100 inférieur à celui qu'y passent les adultes.

Dans le domaine des émissions pour enfants, la disponibilité est tributaire de trois types de contraintes : les importations, les contraintes commerciales et les priorités financières de nos télédiffuseurs publics[19]. Tout d'abord, la plupart des émissions américaines importées pour enfants sont des dessins animés. Ils comportent beaucoup de scènes brutales, parfois violentes, et témoignent souvent de chauvinisme (les « étrangers » y sont souvent représentés par des personnages à l'accent bizarre et traités en intrus). Même des émissions importées comme *Sesame Street* ont été critiquées pour abuser du procédé « chocs par minute » alors qu'elles doivent transmettre des valeurs éducatives. Ce genre d'émissions contraste d'ailleurs avec des programmes canadiens comme *Friendly Giant*, *Mr. Dress-Up* et *Polka Dot Door*, dont l'approche est beaucoup plus sereine. Pour les enfants francophones, les dessins animés en provenance du Japon semblent avoir gagné du terrain sur ceux que nous recevons des États-Unis.

De plus, les émissions pour enfants ne sont pas une source garantie de bénéfices pour les télédiffuseurs, d'autant plus qu'elles sont affectées des restrictions plus ou moins strictes que l'on impose à la publicité destinée aux enfants. Au Québec, une loi interdit les messages publicitaires qui s'adressent directement aux enfants. À la demande du CRTC, la SRC a interdit, depuis 1975, l'insertion de messages publicitaires dans ses émissions pour enfants. Il ne fait aucun doute, cependant, que les enfants plus âgés sont la cible de la publicité présentée dans les émissions de vidéoclips, les comédies de situation et autres productions également destinées à des téléspectateurs plus âgés. D'autres contraintes d'horaire et de nature démographique, dont les difficultés de commercialisation auprès d'un groupe qui, en lui-même, ne dispose que de peu ou pas d'argent, ont amené la plupart des télédiffuseurs privés à considérer les émissions pour enfants comme relevant essentiellement du télédiffuseur public.

Enfin, notons qu'un manque chronique de fonds — ou d'autres priorités — a hypothéqué le développement de la programmation pour enfants dans le secteur public, surtout à la SRC. La disponibilité varie considérablement selon les provinces, l'Ontario et le Québec bénéficiant de la plus grande variété d'émissions grâce à TVOntario et Radio-Québec qui viennent ajouter leurs efforts à ceux de la SRC. Le réseau Knowledge de la Colombie-Britannique et Access en Alberta disposent de ressources encore plus limitées.

Afin de se faire une idée globale de la nature des émissions pour enfants et de leur auditoire, nos chercheurs ont eu recours aux données du BBM pour étudier des semaines types dans le Montréal francophone et le Toronto anglophone à l'automne 1985. Comme pour n'importe quel autre échantillon, les

résultats obtenus ne sont pas représentatifs des autres villes canadiennes, la configuration des groupes de stations étant spécifique à chaque région du pays. Néanmoins, l'enquête montre que l'état des émissions canadiennes pour enfants laisse beaucoup à désirer, même dans les deux principaux marchés du pays qu'on pourrait croire plus privilégiés que les marchés plus petits.

À Toronto, sept stations diffusent des émissions pour enfants, notamment la SRC, CTV et plusieurs stations indépendantes; la grille horaire de ces stations est caractéristique de la situation des autres agglomérations anglophones du Canada. Dans cette ville, TVOntario et Global présentent, chacune, 25 p. 100 des heures d'émission pour enfants, la station de CBC (CBLT) 15 p. 100, la station indépendante de Hamilton (CHCH) 13 p. 100, la station de CTV (CFTO) 9 p. 100. Cela représente, en moyenne, 14,2 heures par jour, toutes stations confondues, avec, aux extrêmes, 26 heures le samedi et 10,5 heures le dimanche.

Si l'on considère les périodes de grande écoute (de 7 h à midi et de 15 h à 19 h 30), 45 p. 100 des émissions sont canadiennes et 47 p. 100 américaines. CITY et TVO ont la plus forte teneur canadienne, soit, respectivement, 67 p. 100 et 65 p. 100, CBLT 59 p. 100, Global 20 p. 100 et CHCH 14 p. 100. Plus de 90 p. 100 des émissions de Global sont des dessins animés, dont un grand nombre d'origine étrangère. La formule la plus populaire, cependant, est la combinaison de comédiens et de marionnettes qui constitue 60 p. 100 de la programmation de CBLT et de TVO.

Les enfants de 6 à 11 ans sont, de loin, les moins bien servis par la télévision : les stations privées n'offrent, en pratique, aucune émission à cette tranche d'âge, abandonnant les enfants aux dessins animés américains qui s'adressent, sans distinction, à l'ensemble des 2 à 11 ans. Par ailleurs, les deux tiers de toutes les émissions diffusées par TVO et CBLT s'adressent aux enfants d'âge préscolaire (2 à 5 ans). Toutefois, la plupart des émissions que les enfants regardent ne s'adressent pas exclusivement à eux, exception faite de celles de TVO pour laquelle 86 p. 100 de la part d'écoute des enfants vont effectivement aux émissions pour enfants. Pour CBLT, CHCH et Global ces chiffres vont de 40 p. 100 à 50 p. 100, alors que pour CFTO, 5,5 p. 100 seulement des enfants à l'écoute regardent des émissions qui leur sont spécifiquement destinées.

Au cours de ces dernières années, CBC s'est graduellement retiré des créneaux horaires de fin de semaine, à l'exception de *Sesame Street* le samedi et de quelques présentations sporadiques de *Switchback* pour les jeunes de 12 à 17 ans. Ainsi donc, le samedi matin, lorsque le taux d'écoute des enfants est le plus élevé, les programmes que les jeunes peuvent regarder à Toronto sont essentiellement des émissions en direct sur CFTO et des dessins animés américains sur Global et les stations indépendantes. Durant la semaine, les productions américaines de dessins animés à gros budget attirent régulièrement un plus grand auditoire que les programmes canadiens en direct ou les émissions de marionnettes, produits à moindres frais. À 18 h, *Polka Dot Door* obtient une cote d'écoute élevée, principalement parce que les autres canaux présentent les nouvelles. *Sesame Street* est remanié par Radio-Canada qui y insère quelque 20 minutes de tranches canadiennes produites dans divers centres régionaux du pays. La version canadienne est, elle aussi, maintenant présentée par TVOntario.

Programmes et auditoires

Même si le nombre d'heures d'émissions offertes par semaine aux enfants est passé de 76 en 1976 à 109,5 en 1985, le nombre de nouvelles productions a baissé. En 1976, elles représentaient 247 heures; en 1985, ce nombre était tombé à 237. Cette baisse globale est due surtout à celle de la SRC où, à la suite des coupures budgétaires, la production de nouveaux programmes pour enfants est passée de 100 heures en 1976 à 60 heures en 1985. C'est donc aux reprises et aux émissions importées qu'il faut principalement attribuer dans cette catégorie d'émissions, l'augmentation du nombre absolu d'heures disponibles.

La plupart des nouvelles productions sont des émissions en direct et des émissions spéciales de divertissement s'adressant aux enfants de 2 à 12 ans. Il existe très peu de nouveaux programmes pour les adolescents en dehors des émissions de vidéoclips. Il n'existe aucune émission d'information qui puisse susciter une écoute familiale de façon à ce que les enfants bénéficient de la présence d'adultes — point important si l'on veut discuter les questions de nature sociale qui sont présentées dans de telles émissions.

La télévision de langue française à Montréal présente, en moyenne, 49 heures hebdomadaires d'émissions pour enfants; CBFT (Radio-Canada) en offre 44 p. 100, CFTM (TVA) 25 p. 100 et CIVM (Radio-Québec) 31 p. 100. Les émissions françaises de TVOntario (17 p. 100 de l'ensemble des émissions de ce canal) sont aussi offertes par câblodistribution dans la région de Montréal, de même que TVJQ, qui émet toute la journée des émissions pour enfants sur Vidéotron, le télédistributeur le plus important de la région.

CBFT est la station la plus populaire, accaparant 72 p. 100 de toute l'écoute des stations françaises. CFTM suit avec 21 p. 100, puis CIVM avec 7 p. 100 de l'écoute. Lorsque l'on compte également l'écoute des stations anglaises, les chiffres révèlent que l'écoute de ces stations anglaises compte pour 16 p. 100 de l'écoute globale des enfants francophones. Les productions les plus populaires sont les émissions en direct et les émissions de marionnettes comme *Passe-Partout* et *Bobino* (désormais présentées uniquement en reprise) à contenu principalement canadien. Les dessins animés suivent de loin, avec des émissions japonaises comme *Candy* et *Tao Tao* qui attirent des auditoires plus importants que les dessins animés américains. Tout comme sur le marché de langue anglaise, les émissions pour enfants ne constituent qu'une portion de l'écoute des jeunes. À CBFT, elles attirent 58 p. 100 de leur écoute, mais à CFTM la part n'est que de 16 p. 100.

Plus de 60 p. 100 des émissions destinées aux enfants sur le marché de Montréal sont d'origine canadienne; le Japon arrive deuxième avec 11 p. 100 et les États-Unis troisième, avec 7 p. 100. Chacune des deux stations, qui représentent plus de 90 p. 100 de toute l'écoute (CBFT et CFTM), offre une programmation à 48 p. 100 canadienne. Les dessins animés sont bien plus courants qu'à Toronto. Près de la moitié des émissions de CBFT et CFTM y sont consacrées et à CIVM, cette proportion s'élève à 77 p. 100. En outre, le groupe d'enfants de 6 à 11 ans est mieux servi en français qu'en anglais, 18 p. 100 de toutes les émissions leur étant adressées. Un quart à un tiers des émissions s'adressent aux enfants d'âge préscolaire, et c'est *Passe Partout* qui s'accapare plus de la moitié de cette production.

Comme à la télévision anglaise, la production de nouvelles émissions diminue graduellement, en raison des coupures à Radio-Canada. CBFT a produit 5,25 heures de nouvelles émissions en 1976 et 4 heures en 1985. Dans l'ensemble, les heures de diffusion à CFTM sont tombées de 15,75 heures à 10,5 heures hebdomadaires, mais ses nouvelles productions se sont maintenues à 5 heures.

Les émissions de divertissement

Les émissions de divertissement sont le genre d'émissions qui attire le plus l'attention des responsables de la politique et des critiques. Cela tient à deux raisons essentielles. La première est le nombre élevé d'émissions offertes. Comme nous l'avons vu, les dramatiques, les variétés, la musique et les questionnaires représentaient, en 1984, 54 p. 100 de toutes les émissions anglaises disponibles et 50 p. 100 des émissions françaises (avec une part d'écoute de 67 p. 100 et 57 p. 100, respectivement). La seconde raison qui suscite l'intérêt pour cette catégorie de programmes est, sans doute, qu'on croit que ce genre d'émissions participe au développement de valeurs culturelles ou, tout au moins, sert à présenter ces valeurs à un large public.

Il serait risqué, toutefois, d'accorder une trop grande importance à ce groupe d'émissions fort hétérogène. Tout d'abord, même en supposant que la télévision modèle ou reflète effectivement des valeurs — qu'il s'agisse d'indiquer des limites à la satire politique ou de définir le cadre acceptable de réglements des conflits. Les nouvelles et les autres émissions d'information ont assurément, elles aussi, un rôle à jouer à côté des dramatiques, des variétés et autres émissions du genre. Ensuite, les types d'émission que nous regroupons aux seules fins de l'analyse peuvent avoir des objectifs très différents. Qu'y a-t-il de commun entre une mise en scène de *As You Like It*, par exemple, et un épisode de *Snow Job*? Nous avons, déjà, mentionné, au début de ce chapitre, les différences qu'il peut y avoir dans la perception d'une programmation; certains l'évalueront comme culturelle, d'autres comme relevant du divertissement.

Les choses se compliquent encore lorsqu'il s'agit d'émissions canadiennes. Bien que le CRTC se soit gardé de réglementer le contenu même des émissions, le système des quotas en teneur canadienne a eu des répercussions sur les émissions de divertissement produites au pays. Les catégories d'émissions n'étant pas précisées dans les règlements (bien qu'elles puissent l'être et le sont effectivement dans les conditions d'obtention d'une licence), et la production des dramatiques (à la différence des émissions de variétés, de musique et de jeux-questionnaires) étant relativement coûteuse, le nombre de dramatiques, de comédies de mœurs, de films, de séries d'aventure, et d'autres émissions canadiennes du genre est remarquablement faible.

Ainsi donc, en 1984, le Canadien moyen aurait eu accès à près de 370 heures en tout de dramatiques canadiennes-anglaises sur un total de quelque 52 000 heures d'émissions; les téléspectateurs francophones, à environ 630 heures de dramatiques canadiennes-françaises. Mais ces chiffres reflètent mal le nombre d'heures réel de productions canadiennes, puisqu'ils comprennent les reprises et le double emploi entre les stations. Qui plus est, ces chiffres

portent sur la journée entière, de telle sorte que certaines des émissions comptabilisées se trouvent en dehors de la période de grande écoute entre 19 h et 23 h[20].

Mais le vrai problème tient à la notion de contenu « canadien ». Tout dépend de la définition qu'on en donne. La question, en effet, n'est pas de savoir quelle est la part de contenu canadien, ni à quelle heure sont diffusées ces émissions canadiennes, mais bien : quels éléments permettent de juger qu'une émission est vraiment canadienne.

Lorsque, dans ce rapport, nous parlons d'« émissions canadiennes », en égard à la réglementation, nous utilisons la définition donnée à des fins officielles par le CRTC depuis 1984. (Cette définition diffère de celle qui a cours ailleurs dans ce chapitre et selon laquelle sont considérées comme canadiennes les seules émissions produites au Canada.) La définition officielle du CRTC est semblable à celle qu'emploie le Bureau de certification des produits audio-visuels canadiens pour agréer les films qui ont droit à une aide gouvernementale aux termes des dispositions sur l'amortissement fiscal de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Première condition requise : le producteur doit être canadien. Ensuite, six points doivent être accumulés qui sont répartis comme suit : deux points pour un réalisateur canadien, deux points pour un auteur canadien et un point pour chacune des personnes suivantes si elle est canadienne : acteur principal, second rôle principal, chef du service artistique, directeur de la photographie, compositeur de musique et monteur. Quel que soit le nombre de points accumulés, le metteur en scène ou l'auteur, et au moins un des principaux comédiens doivent être canadiens. Sur demande expresse à cet effet, il est possible d'obtenir que l'une ou l'autre de ces dernières conditions soit omise pourvu que « toutes les autres fonctions clés de création soient remplies par des Canadiens ». Enfin, au moins 75 p. 100 de toutes les dépenses en rémunérations doivent être versés à des Canadiens à l'exception des participants énumérés ci-dessus; il en est de même pour les sommes consacrées au développement et à la postproduction.

Le CRTC accepte également la désignation de « canadien » pour toutes les productions agréées par le Bureau de certification des produits audio-visuels canadiens, du ministère des Communications, y compris ceux qui sont admissibles aux termes des accords officiels de coproduction entre le Canada et d'autres pays. Ces accords sont négociés par le ministère des Communications et administrés par Téléfilm Canada. Ils ont pour objet d'amener les deux pays en cause à considérer comme locales les émissions produites en commun, ce qui leur permet d'être admissibles aux programmes d'aide financière et d'être traitées comme telles aux fins des quotas respectifs des deux pays. On a cherché, en négociant de tels accords à ce que soit obtenu un juste équilibre d'avantages culturels et économiques pour chacun des pays; objectifs que, par le passé, le Canada n'était pas toujours parvenu à atteindre.

L'élément le plus controversé et le plus important de la définition du contenu canadien par le CRTC est que celui-ci traite les « co-entreprises » comme s'il s'agissait de coproductions officielles sanctionnées par un accord. Les co-entreprises sont des réalisations regroupant des producteurs du Canada et d'un

autre pays, presque toujours les États-Unis. Ces productions ne sont pas fondées sur les mêmes négociations que le cas d'une coproduction officielle pour laquelle on peut s'assurer que les deux pays en question se partagent équitablement les avantages culturels et économiques.

Dans le cas des co-entreprises, certaines des fonctions de la production sont exécutées par des Canadiens. Afin de veiller à ce que le producteur canadien ne joue pas un rôle secondaire ou symbolique, le CRTC insiste pour que la société de production canadienne ait un pouvoir décisionnnel égal pour tous les aspects créateurs de la production et administre au moins la composante canadienne du budget de production. Ces exigences ne peuvent néanmoins garantir que, pour les activités créatrices, les responsabilités premières soient également réparties, dans les cas où le producteur étranger a apporté la majorité des fonds grâce à une vente anticipée de la production à un télédiffuseur américain.

Les co-entreprises doivent normalement satisfaire aux normes minimales qui sont appliquées aux productions canadiennes, de manière à ce que le Canada bénéficie, tout au moins, de certains avantages économiques de ces productions. Le Conseil considère également canadien l'ensemble de deux, ou plus, coproductions ou cœntreprises, à condition que dans cet ensemble, chacune des productions étrangères qui pourrait n'avoir qu'une participation canadienne secondaire soit contrebalancée par une production canadienne n'ayant qu'une participation étrangère accessoire. Les émissions sportives sont admissibles si un détenteur de licence canadien ou une entreprise de production canadienne a le contrôle de la production et si l'événement sportif a lieu au Canada. La production, si elle est dirigée par des Canadiens mais que l'événement sportif a lieu en dehors du Canada est recevable dans la mesure où des équipes ou des athlètes canadiens y participent. Toute production étrangère doublée en anglais, en français ou dans une langue autochtone du Canada est également admissible au crédit de 25 p. 100 de teneur canadienne. Cette disposition n'intéresse guère, en fait, que la télévision de langue française.

Nous analysons les conséquences de cette définition du contenu canadien dans le chapitre 10 sur Radio-Canada, le chapitre 14 sur le Fonds de développement de la production canadienne et le chapitre 17 sur la télévision privée. Soulignons ici que bien qu'il ait l'avantage de présenter des lignes directrices explicites et objectives, ce système n'en demeure pas moins d'une complexité technique extrême. Ses nombreuse dispositions particulières ont de graves répercussions sur la production d'émissions canadiennes de divertissement.

Malheureusement, comme dans toute structure réglementaire de ce type, l'exigence minimale tend aussi à devenir la norme maximale. Le système actuel des quotas de contenu canadien a ainsi abouti à une sorte de réglementation symbolique. En d'autres termes, un grand nombre d'émissions sont considérées aujourd'hui, techniquement parlant, comme étant canadiennes, sans qu'elles présentent de caractéristiques distinctement canadiennes. Les critères semblent encourager une telle situation.

Dans une étude spéciale que nous avons commandée sur les émissions de divertissement et fondée sur la programmation de 1984[21], nous avons cherché à définir les paramètres qui permettraient de discriminer les émissions « canadiennes » qui ne font que respecter les normes techniques minimales sur le plan

de la production, et celles qui présentent des caractéristiques distinctement canadiennes dans leur contenu. Nos chercheurs ont mis au point un système de « traits culturels » destinés à mettre en évidence un certain nombre de thèmes, de lieux, de personnalités, etc., jugés typiquement canadiens.

Il est vrai qu'un paysage canadien célèbre ou une personnalité politique est facilement identifiable. Le traitement de la violence dans les séries d'aventure canadiennes est, aussi, fondamentalement différent comparé aux séries américaines. Reconnaissons, cependant, que c'est une tâche fort complexe et quelque peu subjective d'établir la nomenclature de douzaines de symboles ou caractéristiques de ce genre pour définir ce qui est « distinctement canadien ».

Tel qu'attendu, notre étude a révélé une tendance marquée, chez les producteurs d'émissions canadiennes de divertissement, à manipuler les traits canadiens soit en les supprimant, soit en les introduisant artificiellement dans la production. Nous avons découvert un certain nombre d'émissions qui éliminaient toute référence à un cadre canadien en vue de rendre ces émissions acceptables à leurs coproducteurs américains.

Parmi les exemples de ce genre de dramatiques, citons *Night Heat*, la série policière de CTV, et *Danger Bay*, l'émission d'aventures de CBC. Bien que ces deux émissions soient conformes aux règles de contenu canadien et soient produites au Canada, on pourrait facilement les confondre avec des productions américaines, comme si les producteurs étaient persuadés que toute référence au Canada nuirait à l'attrait exercé sur les audiences étrangères, en particulier aux États-Unis. La stratégie semble avoir réussi aux producteurs de *Night Heat* à qui CBS a demandé de produire deux autres séries policières pour 1986-1987[22].

Ce fut sans surprise, aussi, que nous avons relevé, dans les 45 émissions canadiennes de divertissement examinées, d'importantes différences entre les émissions anglaises et françaises, par exemple, quant aux symboles culturels. Côté français, on relève un plus grand nombre d'éléments se rapportant à un héritage commun et un spectre plus riche de points de référence culturelle. Certaines de ces caractéristiques propres aux émissions francophones peuvent, bien sûr, s'expliquer tout simplement par l'absence d'un marché étranger d'importance; c'est ainsi que ces productions n'ont pas à éveiller l'intérêt des acheteurs étrangers éventuels, ce qui témoigne de l'isolement relatif du Québec sur le plan culturel et linguistique.

Alors que les jeux et les émissions de causeries-spectacles s'inspirent, souvent avec succès, des formules de production de leurs homologues américains, ces émissions s'en distinguent par des références à la société et à l'histoire du Québec, de même que par la présence de personnalités québécoises. Le Québec possède ses propres vedettes qui prennent part volontiers aux émissions de causeries-spectacles leur octroyant, ainsi, un cachet distinctif. Les émissions anglaises ne possèdent pas le même degré de référence à des personnalités reconnues du monde du spectacle et des médias. Même si les émissions de divertissement françaises sont marquées par les formules commerciales nord-américaines, elles traduisent davantage la collectivité québécoise que ne le font les émissions anglaises pour le Canada anglais.

Les comédies de situation canadiennes présentées à la télévision anglaise, à la vérité peu nombreuses, ne semblent pas beaucoup se préoccuper de thèmes

canadiens, bien qu'elles se situent de toute évidence dans un cadre canadien pour la plupart. Les émissions de jeux, de variétés et de spectacles filmés sont celles qui cherchent le plus à éviter les références de temps et de lieu. Elles s'adressent en général à un auditoire international ou nord-américain; elles s'efforcent donc de gommer toute allusion explicite à leur origine canadienne.

Les auditoires francophones réagissent très favorablement aux émissions de variétés produites aux pays. Ces émissions représentent 66 p. 100 des émissions de variétés de langue française disponibles, mais ils attirent 87 p. 100 de l'écoute consacrée aux variétés. Par contre, les auditoires en général sont plus réservés à l'égard des émissions de variétés de langue anglaise, ainsi que le montre le rapport de 25 p. 100 de disponibilité pour 18 p. 100 d'écoute. Bien qu'une émission comme le *Don Harron Show* de CTV soit considérée comme une émission de variétés canadienne, elle met en vedette des personnalités de la télévision américaine. CBC présente peu d'émissions de ce genre, à part le *Tommy Hunter Show*, et pourtant, les spectacles de musique vidéo comme *Good Rockin' Tonite* connaissent un certain succès. Quant aux émissions de variétés régionales, elles ont toujours attiré des publics fidèles et enthousiastes, mais *Country West* est maintenant un phénomène isolé.

Les réseaux français ont réussi à attirer un auditoire substantiel avec des émissions relativement peu coûteuses, mais les téléspectateurs se plaignent de la modicité des moyens consentis. Ces programmes ne constituent effectivement pas des spectacles somptueux à gros budgets tels qu'en montrent les Américains. Mais ils exploitent, pour compenser, le sentiment d'identification des Québécois à leur culture. Aujourd'hui, cependant, cette référence à la culture québécoise risque de n'être plus suffisante, menacée qu'elle est par la disponibilité accrue, grâce à la câblodistribution, d'émissions américaines, du fait, aussi, que les goûts des francophones évoluent. Nous examinons plus avant cette question au chapitre 8.

La volonté de déterminer en quoi les émissions produites au Canada sont distinctement canadiennes et différentes, par exemple, des émissions américaines du même genre procède, en partie, du souci d'assurer aux téléspectateurs canadiens un choix réel et diversifié d'émissions. Partant du principe que le choix réel d'émissions est un objectif souhaitable en soi, nous avons entrepris, dans notre analyse des émissions de divertissement, d'étudier cette question sous un angle différent et un peu plus objectif. Il s'agit, en fait, de l'équilibre relatif qu'établit chacun des principaux groupes de stations canadiennes entre les divers types d'émissions de divertissement canadiennes. Il nous fallait également savoir dans quelle mesure les groupes de stations individuelles ou les réseaux ont recours aux reprises. Nous avons donc comparé le nombre total de titres d'émissions produites au Canada pour la télévision au nombre total réel d'heures diffusées, y compris les reprises, ce, pour l'année 1984.

Les résultats de notre analyse sont présentés dans les tableaux 5.2 et 5.3. Ils concernent toutes les émissions de divertissement destinées à être télédiffusées en 1984 (à l'exception des productions locales des stations affiliées). Les émissions ont été classées en 12 catégories; chacune a été plus ou moins largement définie, à l'exception peut-être de la catégorie documentaire qui ne comprend que les émissions produites et diffusées en dehors des émissions régulières d'affaires publiques (comme, par exemple, la série speciale *War*).

Tableau 5.2 Émissions canadiennes de divertissement[a]
Nombre d'émissions et heures totales de télédiffusion par groupe de stations et par type d'émissions
(langue anglaise – année civile 1984)

	Nombre d'émissions (titres)[b]				Heures totales[c] (Diffusions initiales et reprises)			
	CBC	CTV	GLOBAL	TVO	CBC	CTV	GLOBAL	TVO
1. Classiques	4	1	0	1	9,17	1,5	0	0,5
2. Dramatiques								
– familiales[d]	13	3	6	2	40,5	21	7	9,5
– policières	2	3	0	0	11	28	0	0
– socio-hist.	18	2	4	0	64	4	32,5	0
– comédies de situation	4	1	1	0	58	21	2	0
Total partiel (dramatiques)	37	9	11	2	173,5	74	41,5	9,5
3. Documentaires[e]	44	0	1	25	73	0	3	62,67
4. Variétés								
– comédies	1	1	1	0	1,5	21	32	0
– spectacles musicaux	33	3	9	5	73,17	3	67,5	24,5
– comédies/musique	12	3	1	1	22,67	24,5	1	13
– musique/vidéo	4	0	0	1	58	0	0	0,5
Total partiel (variétés)	50	7	11	7	155,34	48,5	100,5	38
5. Causeries-spectacles	2	3	4	1	11	324	58,75	25,5
6. Jeux-questionnaires[f]	2	2	7	0	24	260,5	313,03	0

Nota : a. Réseau seulement (à l'exclusion des productions locales).
b. Titres d'émissions (diffusées une seule fois ou en plusieurs épisodes).
c. Le nombre total d'heures d'émissions par catégorie ne correspond pas à celui des heures disponibles en raison de méthodes différentes de calcul.
d. C'est le contenu qui est visé et non le pays d'origine.
e. À l'exclusion des magazines réguliers d'affaires publiques.
f. Les catégories 4, 5 et 6 s'appuient sur un système de classement légèrement différent de celui utilisé ailleurs dans le chapitre.

Source : Bruck et al., *Performance Programming in the Canadian TV-Broadcasting System*. Étude réalisée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1985.

Entre les quatre réseaux anglais énumérés, nous remarquons pour ce qui est du nombre d'émissions (les quatre premières colonnes dans la moitié gauche du tableau 5.2), que CBC est le seul réseau ayant des titres dans toutes les catégories. CBC présente également, dans les catégories classiques, dramatiques, documentaires et variétés, un éventail de titres différents beaucoup plus large que les trois autres réseaux regroupés, et ce, dans une proportion de près du double dans tous les cas. La catégorie la plus fortement représentée à TVOntario est celle des documentaires avec 25 titres.

CTV et Global offrent, par rapport à l'un ou l'autre des télédiffuseurs publics, un plus grand nombre d'émissions, quand on en fait le total, dans les catégories causeries-spectacles et jeux-questionnaires. Mais la différence pour ces dernières catégories n'est pas très marquée, si on ne considère que le nombre de titres des émissions. En revanche, la différence est énorme lorsqu'on examine, comme en témoignent les quatre colonnes de droite du tableau 5.2, l'usage qu'en font les réseaux privés pour remplir leur grille horaire. En 1984, CTV a soufflé sa programmation au moyen de trois émissions causeries-spectacles totalisant pas moins de 324 heures, et de deux jeux-questionnaires comptant pour 260 heures. Ces cinq émissions représentent à elles seules 82 p. 100 de toutes les heures réservées, dans la grille de CTV aux diverses catégories d'émissions de divertissement canadiennes (ce qui exclut évidemment les informations, les sports, etc.). Global, pour sa part, avait inscrit à son horaire 11 titres de cette catégorie totalisant 371 heures, c'est-à-dire 72 p. 100 de toutes les heures consacrées aux émissions de divertissement canadiennes.

En termes d'heures de diffusion, c'est encore CBC qui présente le plus grand nombre d'heures dans toutes les catégories (à l'exception, bien sûr, des causeries-spectacles, et des jeux-questionnaires). À vrai dire, CBC offre plus d'heures que les trois autres réseaux réunis au chapitre des classiques, des dramatiques et des documentaires. Il diffuse enfin plus d'heures que CTV et Global ensemble dans la catégorie des variétés, toutes composantes confondues.

Si on examine les trois grands groupes de langue française, on constate une situation quelque peu différente, comme en fait foi le tableau 5.3. Ici encore, Radio-Canada est le seul des trois réseaux qui manifeste sa présence dans les six catégories. Il arrive au premier rang dans les quatre premières pour le nombre de titres (c'est-à-dire toutes, sauf les causeries-spectacles et les jeux-questionnaires).

Lorsqu'on tient compte des heures de diffusion, certaines des différences relevées entre les réseaux anglais tendent à diminuer pour la télévision française. L'horaire de TVA comprenait un nombre appréciable de dramatiques dans toutes les sous-catégories, à l'exception des séries policières. Comme l'illustre le tableau 5.3, aucun des trois réseaux n'a présenté d'émissions dans cette sous-catégorie en 1984, laissant la place totalement libre aux séries policières américaines. Le télédiffuseur provincial (Radio-Québec), avec 51 heures de dramatiques (15 titres), dépasse largement TVOntario.

Radio-Canada a diffusé moins de la moitié du nombre d'heures de variétés présentées par CBC (70 heures contre 155 heures). Dans cette catégorie, la Société était donc loin derrière les 370 heures de variétés offertes par TVA en 13

Tableau 5.3 Émissions canadiennes de divertissement[a]
Nombre d'émissions et heures totales de télédiffusion par groupe de stations et par type d'émissions (langue française – année civile 1984)

	Nombre d'émissions (titres)[b]			Heures totales[c] (Diffusions initiales et reprises)		
	(Radio-Canada)	TVA	GLOBAL Québec	(Radio-Canada)	TVA	Radio-Québec
1. Classiques	2	0	0	3	0	0
2. Dramatiques						
– familiales[d]	15	3	8	118,67	55,5	40,17
– policières	0	0	0	0	0	0
– socio-hist.	3	3	7	17	11	10,83
– comédies de situation	5	3	0	52,5	57	0
Total partiel (dramatiques)	25	9	15	191,17	123,5	51
3. Documentaires[e]	15	0	7	22,5	0	24,67
4. Variétés						
– comédies	4	1	2	9,17	86	21
– spectacles musicaux	15	4	3	26,17	92,5	32,67
– comédies/musique	7	6	1	29,67	146,3	128
– musique/vidéo	1	2	0	5	45,75	0
Total partiel (variétés)	27	13	6	70,01	370,55	181,67
5. Causeries-spectacles	1	4	4	187	248	83,5
6. Jeux-questionnaires[f]	1	5	0	11,5	223	0

Nota : a. Réseau seulement (à l'exclusion des productions locales).
b. Titres d'émissions (diffusées une seule fois ou en plusieurs épisodes).
c. Le nombre total d'heures d'émissions par catégorie ne correspond pas à celui des heures disponibles en raison de méthodes différentes de calcul.
d. C'est le contenu qui est visé et non le pays d'origine.
e. À l'exclusion des magazines réguliers d'affaires publiques.
f. Les catégories 4, 5, et 6 s'appuient sur un système de classement légèrement différent de celui utilisé ailleurs dans le chapitre.

Source : Bruck et al., *Performance Programming in the Canadian TV-Broadcasting System*. Étude réalisée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1985.

émissions différentes, dépendance bien plus élevée que pour n'importe quel autre réseau. Radio-Canada se démarque très sensiblement de CBC avec la diffusion de 187 heures d'émissions de causeries-spectacles, par opposition aux 11 présentées par CBC. Par contre, Radio-Canada n'a diffusé que 11,5 heures dans la catégorie des jeux-questionnaires, alors que TVA en diffusait 223 heures, soit près de vingt fois plus.

Au total, en 1984, les stations du réseau TVA ont présenté un nombre considérablement plus élevé d'émissions canadiennes de divertissement (965) que CTV (708) ou Global (517). TVA consacrait aux catégories des causeries-spectacles et des jeux-questionnaires 49 p. 100 de ses heures de diffusion, par opposition à 82 p. 100 et à 72 p. 100 pour CTV et Global.

Ce genre d'analyse nous permet de tirer une leçon importante : le nombre total d'heures diffusées n'est pas un indice sûr de la diversité globale ou du nombre réel des productions. Si on veut réglementer la qualité, il convient de s'intéresser avant tout au caractère authentiquement canadien des différentes productions. Et si on veut s'attaquer au problème de la quantité, il faut analyser le nombre de reprises des groupes de stations.

La radio

La génération précédente a vu la radio devenir plutôt un système de diffusion de disques qu'un producteur d'émissions. Cependant, certains genres distincts d'émissions de radio, telles les émissions de lignes ouvertes, les différents types de causeries-spectacles, les magazines d'information et d'actualité, continuent de passionner le public.

La radio MF, grâce à la haute fidélité et au son stéréophonique, s'est accaparé environ 40 p. 100 de l'écoute nationale de radio et, dans certaines villes, a dépassé la radio MA[23]. La qualité du son que permet le MF a favorisé la prédominance des émissions de musique. Ces dernières années toutefois, la courbe de croissance du MF a eu tendance à ralentir, contrairement à ce qui s'est produit aux États-Unis où les postes MF accaparent plus des deux tiers de toute l'écoute. Les parts d'écoute des stations MA et MF au Canada, de 1976 à 1984, sont représentées dans les figures 5.22 et 5.23.

Les radiodiffuseurs privés dominent davantage le marché de la radio qu'ils ne le font pour la télévision, puisqu'ils attirent 90 p. 100 de l'écoute au Canada français et anglais. Le reste va aux stations MA et MF des réseaux français et anglais de la SRC, de même qu'à un certain nombre de stations communautaires et éducatives. Le contraste entre la programmation des secteurs public et privé est plus marqué à la radio qu'à la télévision, car la radio de la SRC a abandonné les messages commerciaux en 1975.

Les stations radiophoniques privées sont davantage responsables de leur programmation et dépendent moins de groupes de stations ou de réseaux que les stations de télévision. En revanche, la programmation réseau continue d'être un élément important des stations anglaises et françaises de la SRC. Au Canada anglais, cependant, de plus en plus les stations privées se tournent vers les émissions vendues par des agences de distribution et transmises par satellite, en particulier dans le domaine de l'actualité et des affaires publiques. Les stations privées québécoises, ont une plus longue histoire de programmation réseau. La

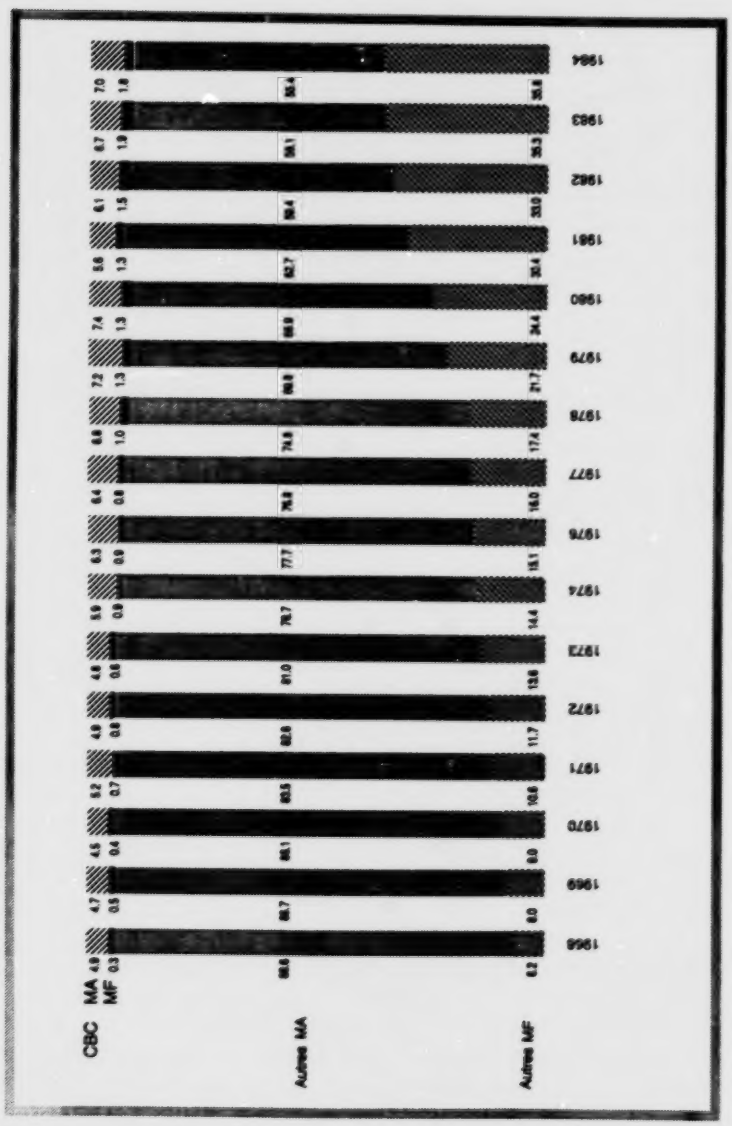

Figure 5.22 Répartition de l'écoute totale de la radio de langue anglaise, automne 1966–automne 1984

Figure 5.23 Répartition de l'écoute totale de la radio de langue française, automne 1968–automne 1984

génération passée a également assisté à l'apparition d'une nouvelle forme de radiodiffusion : la radio communautaire. La radio et la télévision communautaires sont traitées au chapitre 19.

Le rayonnement

Pratiquement tous les Canadiens habitent dans la zone de rayonnement d'une station de radio. Cela signifie qu'ils peuvent capter au moins une station de radio, et en général plusieurs, à l'aide d'un récepteur MA ou MF. Contrairement à la télévision, il existe aujourd'hui peu de stations de radio au Canada qui peuvent toucher de très larges publics; on en compte, en effet, plus de 500 et le système des réseaux est rare. Déjà en 1967, l'année du centenaire du Canada, 66 p. 100 de la population pouvait recevoir neuf stations ou plus. En 1977, cette proportion avait grimpé à 80 p. 100. Cette année, pratiquement tous les Canadiens anglais pouvaient recevoir quatre stations anglaises, ou plus, et la plupart des Québécois pouvaient également recevoir au moins quatre stations françaises[24].

On constate, néanmoins, d'importants écarts dans le nombre de stations reçues par les différentes collectivités, selon leur taille ou leur proximité par rapport aux autres centres. Au printemps 1983, Montréal comptait 22 stations, Toronto 24, les deux métropoles regroupant chacune une population d'environ trois millions d'habitants. La région de Vancouver, qui compte moitié moins d'habitants, avait 18 stations, tandis qu'avec une population équivalant à la moitié de celle de Vancouver, on en dénombrait 17 à Ottawa et 14 à Calgary[25]. Les comtés de Halifax en Nouvelle-Écosse et Kitchener, en Ontario, qui regroupent chacun 268 000 habitants, illustrent l'importance d'être à proximité d'autres centres de population. Halifax est dans la zone de rayonnement de 8 stations, tandis que Kitchener, qui est à portée de quelques stations de Toronto et des États-Unis, peut en recevoir 24. Évidemment, le nombre de stations émettrices d'une région donnée ne correspond pas toujours au nombre de stations effectivement captées. Selon la topographie, l'heure, le temps, etc., les stations MA peuvent parfois n'atteindre un grand rayonnement que par intermittence.

Quel que soit le nombre de stations disponibles, les auditeurs ont tendance à demeurer fidèles à leurs stations préférées. Ainsi, les auditeurs de radio de St. John's écoutent en moyenne 2,4 des 8 stations disponibles; la même moyenne s'applique à la région de Durham, en Ontario, où l'on peut capter 19 stations. Les auditeurs qui ont un revenu et un niveau de scolarité plus élevés ont tendance à écouter, en moyenne, un nombre un peu plus élevé de stations, mais on ne joue pas avec le cadran de la radio comme on balaie les canaux à la télévision. Cependant, la plupart des auditeurs ne limitent pas leur écoute régulière ou fidèle à une seule station.

L'écoute

À l'automne de 1985, 94 p. 100 des Canadiens âgés de plus de sept ans écoutaient la radio au moins une fois par semaine en moyenne. Tout comme pour les autres médias, toutefois, la plus grande part de l'écoute est assurée par

une proportion plutôt limitée d'auditeurs. Les plus récents sondages d'automne indiquent que 40 p. 100 de la population assurent les trois-quarts de l'écoute; ce pourcentage global est le même depuis 10 ans[26].

Les enfants et les adolescents écoutent nettement moins la radio que les autres groupes d'âge. Les adolescents écoutent 13,6 heures par semaine, par rapport à une moyenne de 19 heures pour l'ensemble des auditeurs. Chez les adultes plus âgés, l'écoute de la radio et légèrement plus élevée. Le nombre d'heures consacré à l'écoute de la radio dépend peu de l'instruction ou de la situation professionnelle de l'auditeur. L'attrait de la radio transcende donc toutes les catégories démographiques. Cependant, les différentes stations tentent, avec des formules particulières, d'attirer des segments spécifiques de la population.

Les figures 5.22 et 5.23 illustrent la principale modification dans l'écoute de la radio survenue au cours des quinze dernières années : le glissement de l'écoute vers la radio MF. Du côté anglais, les stations MA privées ont vu leur part de l'écoute chuter à 55 p. 100 en 1984 par rapport à 89 p. 100 en 1968; du côté français, les stations MA privées ont vu leur part tomber de 85 à 56 p. 100. La part des stations MF privées des deux langues s'est accrue, de 6 à 36 p. 100. La part des stations MF de la SRC à également augmenté. Mais alors que la part des stations MA de Radio-Canada diminuait du côté français, elle augmentait du côté anglais. Depuis 1984, cependant, la part des stations MA de Radio-Canada est de nouveau à la hausse du côté français.

Selon les données du BBM pour l'automne 1984, 13 p. 100 de l'écoute de la radio par les francophones revient aux stations anglaises. Ce pourcentage est surtout attribuable à la forte écoute de stations anglaises par les francophones hors Québec. Les données pour l'automne 1985 indiquent que 62 p. 100 de leur écoute allait à des stations anglaises. Au Québec, ce pourcentage n'était que de 8 p. 100. L'écoute de stations françaises par les anglophones est négligeable.

Alors que l'écoute canadienne de stations de télévision américaines est importante, l'écoute de stations de radio américaines par des Canadiens est négligeable. Par exemple, bien qu'on puisse capter de nombreuses stations américaines dans les régions métropolitaines de Toronto et de Vancouver, la part d'écoute de ces stations n'est que de 4 p. 100 à Toronto et de 6 p. 100 à Vancouver. Pour l'ensemble du pays, elle est d'un peu moins de 4 p. 100 et s'est maintenue à ce niveau au cours des cinq dernières années. Cependant, quelques régions frontalières écoutent massivement les stations américaines — près de 60 p. 100 de l'écoute à Windsor et un peu plus de 25 p. 100 dans la région de St. Catherines[27].

Les stations de radio des grands centres attirent les auditoires des régions avoisinantes. Alors que les trois principaux centres urbains du Canada (Toronto, Montréal et Vancouver) regroupent 30 p. 100 de la population, leurs stations de radio attirent 43 p. 100 de l'écoute. Dans les marchés de taille moyenne, qui comprenent 21 p. 100 de la population, les stations obtiennent 28 p. 100 de l'auditoire. Outre les auditeurs qu'elles vont chercher en leur offrant un programme qui leur est plus spécifiquement destiné — avantage que n'ont pas les postes des petites villes qui doivent plaire au public le plus large — les stations des villes et des grandes zones urbaines drainent les auditeurs des régions rurales et des collectivités trop petites pour posséder leur propre station.

Les formules

Bien qu'il y ait des exceptions, (la plus notable étant celle des stations qui n'offrent que des nouvelles), c'est la musique qui caractérise la plupart des stations privées de radio. Le CRTC a établi un certain nombre de catégories de formules musicales afin de susciter une certaine variété entre les stations du secteur privé. Les stations de la SRC ne sont pas soumises au même système de classification.

La première catégorie du CRTC, « musique générale » vise à rendre compte de la musique populaire. Elle comprend pratiquement toute la musique populaire enregistrée depuis les débuts de la production de masse de disques et qui plaît à un large public. La deuxième catégorie, « musique traditionnelle et musique pour auditoire spécialisé » embrasse la musique classique, les opéras, la musique de folklore et de jazz authentiques.

Chaque catégorie est divisée en sous-catégories. Ce sont surtout les sous-catégories de « musique générale » qui nous intéressent au premier chef, parce qu'elles sont à la base des formules de la plupart des stations de radio privées. Les quatre formules musicales définies par le CRTC à l'intention de la radio MF exigent que 70 p. 100 des émissions de musique populaire de la station soient consacrés à l'une des catégories suivantes :

Groupe I	Musique plus légère, allant de la musique instrumentale au MOR (*middle-of-the-road*) et au « soft rock »; cela comprend aussi la musique de détente, également connue sous le nom de « belle musique ».
Groupe II	Genre Rock, « hard rock » et musique populaire plus rythmée.
Groupe III	Genre « country and western ».
Groupe IV	Les autres genres de musique populaire comme le folklore et le jazz ainsi que leurs dérivés.

Le CRTC n'impose pas un régime de formules musicales aux stations MA. La personne qui demande une licence MA ou un renouvellement de licence doit indiquer les catégories de contenu dans lesquelles est classée sa demande; mais contrairement à un exploitant d'une station MF, elle n'est pas liée par ce choix et n'a pas à consacrer 70 p. 100 au moins de son programme musical à une catégorie donnée.

La politique sur le MF, mise en place par le CRTC en 1975, exigeait de certaines stations privées qu'elles incluent dans leur programmation un certain nombre d'heures de musique hors formule qui, autrement, serait sous-représentée dans leur région. C'est, habituellement, de la musique traditionnelle et la musique pour auditoire spécialisé. Plus récemment, le CRTC a relâché ces exigences particulières.

La musique à la radio et le contenu canadien

La plupart de tous les enregistrements diffusés par les stations privées au Canada sont produits par quelques géants internationaux de l'enregistrement : Capital EMI (Grande-Bretagne), Polygram (Allemagne-Pays-Bas) et CBS, WEA, RCA, MCA (États-Unis). À part quelques exceptions notables, ces

sociétés se soucient fort peu de développer la musique ou le talent canadiens. Les règlements du CRTC en matière de contenu canadien ont servi à contrer cette tendance qui va dans le sens d'une uniformité internationale. La SRC et les producteurs indépendants doivent assumer la très lourde tâche d'enregistrer et de promouvoir le talent musical canadien[28].

Aux radios MF et MA, la musique diffusée est considérée comme étant à contenu canadien par le CRTC si elle répond à deux des quatre critères suivants :

1. Le compositeur est canadien.
2. Le parolier est canadien.
3. Les musiciens ou les chanteurs sont, pour la plupart, des Canadiens.
4. Le spectacle, selon le cas, a été présenté et diffusé en direct au Canada, ou a été enregistré intégralement au pays.

À la radio MA, 30 p. 100 des œuvres musicales diffusées doivent être canadiennes. De plus, soit les paroles, soit la musique, de 5 p. 100 au moins de tous les morceaux présentés, doivent être d'un compositeur canadien. Pour le MF, le CRTC a procédé à des ajustements afin que les quotas correspondent, dans les différentes formules, aux enregistrements canadiens effectivement disponibles. Par conséquent, au début de 1986, les règlements de la teneur en contenu canadien, qui s'appliquaient aux promesses de réalisation du MF dans les différentes catégories étaient : Groupe I, 20 p. 100 lorsqu'on diffuse davantage de musique vocale qu'instrumentale, 10 p. 100 autrement; Groupe II, 20 p. 100; Groupe III, 30 p. 100; Groupe IV, de 20 à 30 p. 100 selon ce qui est diffusé. L'organisme de réglementation a également attribué aux stations MF un facteur maximum de reprise, soit 18 diffusions de la même composition par semaine.

Le Conseil ne réglemente pas la répartition du contenu canadien au cours de la journée de diffusion, mais se contente de préciser qu'il devrait être « réparti de façon raisonnable ». Dans certains marchés fortement concurrentiels, comme celui de Toronto, il est courant de voir les stations concentrer les œuvres musicales canadiennes au cours des périodes de faible écoute. En 1985, le CRTC a censuré CFTR et CHUM-AM pour avoir relégué les œuvres musicales canadiennes après 22 h[29].

Au Canada, la production de disques, tant du côté anglais que du côté français, s'est beaucoup appauvrie. Cette diminution dans la variété de ce qui est offert est conforme à ce qu'on retrouve partout ailleurs. Dans l'industrie du disque, les investisseurs tendent à tabler sur « une chanson, un vidéo, un succès ». La liste des morceaux que les stations de radio diffusent comprennent un choix plus limité de chansons et plus de reprises. On tente d'exploiter au maximum les possibilités de profit qu'offrent les vedettes tout en évitant de saturer le public. Les règlements sur le contenu canadien peuvent aider au succès de chanteurs comme Brian Adams et Corey Hart. Les stations peuvent, avec eux, faire du « matraquage », remplissant, ce faisant, les quotas de contenu canadien tout en maximisant les recettes de publicité. Mais, de la même façon, on peut aussi nuire aux artistes, en faisant tourner leurs disques trop souvent.

Dans un monde musical dominé par les distributeurs internationaux et un nombre limité de vedettes de concert, on risque de perdre une tradition aussi riche que la musique country au Canada. Cette musique a des composantes bien

identifiées : musique traditionnelle, musique des Maritimes, de la Vallée de l'Outaouais et des Prairies. Ce sont là des éléments de culture régionale qui, déjà, rejoignent difficilement leur auditoire naturel, a fortiori des auditoires nationaux; ainsi leur échappe l'occasion de faire des enregistrements qui leur permettraient d'être sur la liste des programmes musicaux de la radio.

Bien que le Québec francophone possède une plus forte tradition de culture populaire et de vedettes que le Canada anglais, il a également subi, comme le reste du monde, les effets des exportations musicales anglo-américaines. Les auteurs-compositeurs-interprètes, les « chansonniers », ont souffert de cette concurrence. Ainsi que nous l'avons souligné au chapitre 2, la prédominance du rock, considéré par beaucoup comme une forme de musique mieux adaptée à la langue anglaise, a poussé des artistes québécois à écrire et à enregistrer en anglais.

Quand le CRTC, exige que 65 p. 100 des chansons diffusées à la radio française soient de langue française, cette directive est conforme à l'idée selon laquelle l'expression profonde de soi ne peut se faire que dans la langue maternelle. À la suite de pressions exercées par les radiodiffuseurs, ce quota a été réduit, au début de 1986, à 55 p. 100. La décision n'a pas manqué de provoquer un tollé parmi beaucoup de groupes du milieu culturel. Plusieurs radiodiffuseurs ont fait valoir, en effet qu'ils étaient obligés de recourir à de vieux disques pour respecter les quotas, alléguant même que ces vieux disques étaient déjà trop peu nombreux. Les porte-parole de l'industrie du disque ont contesté cette affirmation. Cependant, ces dernières années on s'est accordé à reconnaître que dans certaines catégories, telle le genre rock, les disques disponibles étaient insuffisants.

Ambiance ou premier plan

Le CRTC a également établi des directives qui régissent l'équilibre entre la musique diffusée et le temps que l'on accorde en général à la parole. Il y a là un souci de ne pas voir la radio uniquement comme un média qui fournit une musique de fond à nos activités. Comme le CRTC l'a voulu et l'a exprimé dans sa politique sur la radio MF en 1975, la radio doit conserver une programmation de « premier plan », obligeant l'auditeur à une certaine attention, mais lui procurant, en retour, un certain enrichissement.

Les formules « phonographe » et « continuité » du CRTC comprennent essentiellement des programmes fondés sur la diffusion d'enregistrements musicaux, avec présentation à intervalles irréguliers. La formule « premier plan » comprend des spectacles ou des concerts en direct ou enregistrés, des émissions d'affaires publiques et des magazines ainsi que des émissions d'intérêt général reliées à un thème particulier. Les segments de la formule « premier plan » doivent durer pendant au moins 15 minutes sans interruption commerciale. Il faut ajouter, enfin, la formule « mosaïque » qui comprend toute autre formule que celles précitées.

La programmation des nouvelles et de l'information

Les années 1980 n'ont pas été, jusqu'ici, une période faste pour les nouvelles à la

radio privée. D'un côté, il a fallu affronter la concurrence de la télévision et celle des imprimés (revues surtout) qui ont connu un certain renouveau. De l'autre, il a fallu subir les conséquences de la crise économique sur la radio. Par contre, à la SRC, la programmation des nouvelles et de l'information a été au centre des efforts déployés pour insuffler une nouvelle vigueur et donner un nouvel attrait au service radiophonique.

Après la déréglementation de la radio aux États-Unis en 1981, on estime que seulement la moitié environ des 9 000 stations radiophoniques du pays présentent encore des nouvelles[30]. Et encore, ces émissions sont plus courtes, présentent plus de nouvelles du réseau ou de l'agence de distribution au détriment des nouvelles locales. Au Canada, où les stations radiophoniques doivent, en vertu d'un règlement du CRTC, présenter des nouvelles, on n'a pas observé un tel phénomène.

L'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) rapporte qu'en 1984, la programmation des nouvelles représentait, pour les stations de radio, de 19 à 34 p. 100 de leurs dépenses totales de programmation. En règle générale, plus la station est importante, plus elle consacre une part importante de ses revenus aux nouvelles. Plus de la moitié des stations interrogées par l'ACR ont augmenté leur budget des nouvelles au cours des cinq années précédentes[31].

Dans l'ensemble, les journalistes de la radio de Radio-Canada, français et anglais, sont mieux payés que ceux du secteur privé qui, habituellement, ne sont pas syndiqués, sauf au Québec. Les journalistes de la SRC ont également, en règle générale, plus de temps pour préparer leurs comptes rendus. La radio de Radio-Canada consacre plus de temps et d'argent au recrutement des journalistes et à leur apprentissage que le secteur privé. Une étude menée pour le compte du Groupe de travail sur le journalisme télévisé et radiophonique francophone a révélé que les journalistes des stations françaises de radio dans le secteur privé, sont habituellement des novices ayant peu d'expérience[32]. Cela est particulièrement vrai à l'extérieur des grands centres. C'est également le cas pour de nombreuses stations de radio plus petites, situées à l'extérieur des principaux marchés du Canada anglais.

Avec CKO, la radio anglaise possède un réseau consacré uniquement aux nouvelles. Ce réseau, formé de huit stations MF de Vancouver à Halifax, s'appuie sur plusieurs bureaux et emploie plus de 100 personnes affectées à la programmation et à la rédaction, dont la moitié sont des journalistes de radio. Le réseau mène une rude bataille pour survivre.

L'engouement pour le MF peut entraîner un certain nombre de conséquences et affecter le domaine de l'information et des nouvelles radiophoniques. Dans la plupart des principaux marchés, c'est une station MA qui, en matière d'information, l'emporte. Elle a, normalement, droit à 250 minutes de messages commerciaux par jour contre 150 minutes pour une station MF. Ainsi donc, les auditeurs optent pour une technologie qui, à cause de la réglementation, offre moins de possibilités de revenus, ce qui enlève d'autant, en ressources, aux nouvelles et autres émissions.

La transmission par satellite, de plus en plus utilisée par les réseaux de radio régionaux et nationaux, est une autre innovation technologique qui entraîne des conséquences pour l'information et les nouvelles. Les ondes sous-porteuses des canaux de télévision servent à offrir un service relativement peu

coûteux aux stations de radio. À la fin de 1985, Broadcast News (BN), la filiale de radiodiffusion de l'agence de presse Canadian Press, propriété de journaux du Canada, avait installé 100 antennes paraboliques et distribuait plusieurs services différents, avec une qualité de son supérieure, du fait d'une entente avec les Communications par satellite canadien Inc. (CANCOM). Ces services transmis par ondes sous-porteuses servent également à transmettre à haute vitesse des textes en langue anglaise et française.

La transmission par satellite a facilité la création de réseaux régionaux, tel le Western Information Network, qui diffuse à partir de CKNW Vancouver; il rayonne sur 15 stations de la Colombie-Britannique et leurs réémetteurs. Ce genre de service offre des nouvelles « automatisées » aux stations locales, ce qui pourrait avoir pour résultat de réduire le personnel de ces stations locales, affecté aux nouvelles. Un regroupement national d'importance, l'Electronic News Group Inc. qui réunit de grandes entreprises de radio et de télévision, vise à faciliter la transmission par satellite de nouvelles télévisées et radiophoniques et cherche à concurrencer la Broadcast News. Il semble donc qu'on aura de plus en plus tendance à recourir, en information, aux services d'entreprises ou d'agences de distribution.

Conclusion

Les données que nous avons exposées dans ce chapitre laissent apparaître un certain nombre de tendances. Nous ne retiendrons, ici, qu'un petit nombre de points mais particulièrement importants pour ceux qui auront à formuler une politique de radiodiffusion. À notre avis, il faudrait tenir compte des éléments suivants :

- Les Canadiens regardent autant d'émissions de divertissement canadiennes qu'il y en a de disponibles.
- Ce sont des consommateurs insatiables de programmes de nouvelles canadiennes.
- Le système de radiodiffusion n'offre pas un service et une programmation adéquats aux enfants canadiens.
- Les radiodiffuseurs privés sont fortement incités à importer des émissions américaines et à désavantager les émissions canadiennes quant au budget, à l'horaire et aux efforts de promotion. Les groupes de stations privées anglaises les plus importantes (CTV, Global) ont, jusqu'à présent, mieux appuyé la programmation canadienne que ne le font, comme groupe, les stations indépendantes.
- La câblodistribution a non seulement contribué à la fragmentation des recettes des télédiffuseurs locaux, mais également à une nette réduction dans la proportion des émissions canadiennes disponibles. L'écoute des émissions canadiennes chute chez les abonnés de la câblodistribution, de même que l'écoute des programmes français chez les abonnés francophones.
- L'augmentation du nombre de canaux disponibles n'entraîne pas, à l'heure actuelle, une augmentation proportionnelle de la diversité des émissions, pas plus qu'une augmentation proportionnelle de la disponibilité de programmes canadiens.

- Au Québec, l'écoute de la télévision anglaise et des émissions américaines en particulier, demeure relativement élevée.
- L'écoute de la radio MF continue de ronger la part du marché de la radio MA.

Une bonne partie de ce qui suivra dans ce rapport est fondée sur les remarques que nous venons de faire. En général, nous pouvons constater que certaines composantes du système n'apportent qu'une contribution mineure à la programmation canadienne et que, à toutes fins pratiques, certaines catégories d'émissions canadiennes sont inexistantes. Un grand nombre de nos recommandations serviront, nous l'espérons, à renverser la situation.

Notes et références

1. BBM Bureau of Broadcast Measurement, "A Review of Trends in Canadian Radio Listening, 1976-1985", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, janvier 1986, p. 9.
2. BBM Bureau of Broadcast Measurement, "Trends", p. 7.
3. Ken Purdye, *Temple of Doom . . . or Empty Pew*?, Toronto, BBM Bureau of Broadcast Measurement, 1985, p. 3. Les spécialistes ne s'entendent pas sur l'ampleur et les effets de l'écoute en différé. Pour certains, on en exagère l'importance.
4. Stan Staple, "Supply and Demand: English-language Television in Canada During 1984", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
5. Barry Kiefl, Stan Staple, Roger Cain et Jim Stanage, "TV/Radio Audience and Program Trends and the Future", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
6. Voir Stan Staple, "Supply and Demand", *op. cit.*, p. 1-2.
7. Ce chiffre est fondé sur des données de 1984. La relation entre la disponibilité et l'écoute est longuement expliquée dans la section suivante. Voir également le tableau 5.14.
8. Voir Stuart McFadyen, Colin Hoskins et David Gillen, *Canadian Broadcasting: Market Structure and Economic Performance*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1980.
9. Conrad Winn, "The Relative Accessibility of Canadians to American Commercial Programming", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
10. Stephen R. Ellis, "The Trouble with Simulcasting", mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
11. Cette table étant fondée sur le sondage d'automne du BBM Bureau of Broadcast Measurement pour les trois années indiquées, elle n'est pas directement comparable aux autres tables fondées sur les données de A.C. Nielsen, qui portent sur toute l'année.
12. Voir Stan Staple, "Supply and Demand", *op. cit.*, p. 8.
13. Voir Morris Wolfe, *Jolts: The TV Wasteland and the Canadian Oasis*, Toronto, James Lorimer, 1985.
14. Peter Desbarats, "Radio and Television News: The Role of Public and Private Broadcasters and Some Other Critical Issues", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986. [traduction] Les renseignements de cette section sont principalement tirés de l'étude de M. Desbarats.
15. Commission royale sur les quotidiens, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 38.
16. Société Radio-Canada, *Le courage de nos convictions*, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 20.
17. Peter Desbarats, *op. cit.*, p. 120. [traduction]

18. Walter Romanow, Stuart H. Surlin et Walter Soderlund, "Analysis of Local TV News Broadcasts", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
19. David Nostbakken et André Caron, "Children's Television: Programs, People Policies", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
20. Voir Kiefl, Staple, Cain et Stanage, *op. cit.*
21. Peter Bruck, Will Straw and Dennis O'Sullivan, "Performance Programming in the Canadian TV-Broadcasting System", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1985. La majorité de l'information est tirée de ce rapport.
22. *The Toronto Star*, Toronto, le 16 juin 1986.
23. BBM Bureau of Broadcast Measurement, "Trends".
24. C.R.T.C., *Rapport spécial sur la radiodiffusion au Canada : 1968-1978*, vol. 1, Ottawa, C.R.T.C., p. 61-64.
25. BBM Bureau of Broadcast Measurement, *Special Report*, Toronto, BBM, 1983.
26. Société Radio-Canada, *How People Use Radio*, document de recherches, Ottawa, S.C.R., 1983.
27. *Ibid.*
28. John Roberts, Denis Bergeron et Brian Chater, "Music and the Electronic Media in Canada", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986. Pour plus de précision, voir Marie-Philippe Bouchard, Michelle Gamache et Mireille Beaudet, *Étude du statut juridique des entreprises de radiodiffusion au Canada*, rapport préparé pour le Groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, Ottawa, 1985.
29. *Ibid.*
30. Peter Desbarats, *op. cit.*
31. Association canadienne des radiodiffuseurs, *1984 Analysis of Financial Statistical Data for All Private AM, FM and TV Stations*, Ottawa, l'Association, 1985.
32. Bernard Cleary et Michel Cormier, « La presse électronique au Québec », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.

II

JALONS POUR UNE NOUVELLE LOI SUR LA RADIODIFFUSION

La *Loi de 1968 sur la radiodiffusion*[1] renferme l'essentiel des dispositions qui régissent la radiodiffusion au Canada. La première partie, c'est là son originalité, formule les principes fondamentaux et fixe les objectifs généraux de la politique canadienne en matière de radiodiffusion. La deuxième partie confie la mise en œuvre de cette politique au CRTC, qu'elle investit notamment d'un pouvoir réglementaire (l'autorité du CRTC sur les télécommunications relève d'autres lois). La troisième partie, enfin, établit les statuts de la Société Radio-Canada.

Les lois qui comportent ainsi un énoncé de politique sont rares. Elles sont l'aboutissement d'une longue expérience, souvent malaisée, dont il a paru essentiel de retenir les acquis[2]. Aussi ne faut-il pas confondre avec un simple préambule les principes et les objectifs qui gouvernent la radiodiffusion canadienne : ils ont une valeur symbolique et normative dont nous prenons note.

Assujetti à cet énoncé de politique, en ce sens que chacune de ses décisions doit y trouver sa justification[3], le CRTC n'en conserve pas moins toute latitude quant à l'interprétation, ce qui lui confère une compétence fort étendue. L'autonomie dont jouit l'organe responsable de la réglementation est un trait dominant de la loi en vigueur. Le Parlement, en quelque sorte, a choisi le point de départ et la destination; le CRTC, et en certains cas le gouvernement, restent libres de tracer le parcours. Le système de la radiodiffusion y gagne une souplesse qui permet d'adapter, s'il y a lieu, à l'évolution rapide des circonstances les droits et obligations des entreprises.

Mais tout repose sur les principes et les objectifs placés en tête de la loi (article 3). Ils sont le lieu où s'articulent les différentes pièces du système : le CRTC, Radio-Canada, les entreprises de radiodiffusion et les intérêts de l'auditoire. Ils expriment des choix décisifs pour l'aménagement de la société canadienne et c'est sur eux que porte d'abord notre examen (chapitre 6).

Et du moment que, soucieux d'ajuster ces principes et objectifs à la réalité présente, nous en modifions de quelque façon la substance, il nous faut revoir ensuite l'appareil réglementaire conçu pour les mettre en œuvre (chapitre 7). Quant à Radio-Canada, elle fait l'objet d'un chapitre particulier (chapitre 10).

Notes et références

1. S.R.C., 1970, ch. B-11, modifiée par ch. 16 (1er supp.), art. 42 et ch. 10 (2e supp.), art. 65 (item 2), par. 261, S.C. 1973-74, ch. 51, S.C. 1974-75-76, ch. 49, S.C. 1984, ch. 40, art. 8, S.C. 1984, ch. 31, art. 14, annexe 14, no. 6.
2. R. Grant Hammond, « Embedding Policy Statements in Statutes: A comparative Perspective on the Genesis of a New Public Law Jurisprudence, 5 *Hastings International and Comparative, Law Review*, 323, p. 372, 1982. Voir aussi Jacques Frémont, *Étude des objectifs et des principes proposés et adoptés relativement au système de la radiodiffusion canadienne*, étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Montréal, Centre de recherche en droit public, 1985.
3. À l'instar de tout organisme ayant des pouvoirs délégués par le Parlement, le CRTC n'a pas de pouvoirs inhérents; il n'a que l'autorité que lui reconnaît la loi de façon implicite ou explicite.

Chapitre 6

Principes et objectifs

Principes et objectifs

Parmi les principes fondamentaux de la politique canadienne en matière de radiodiffusion, certains sont désormais inscrits dans la Constitution. Nous les étudions en premier lieu, car ils circonscrivent les autres, issus d'une loi ordinaire.

Les principes garantis par la Constitution

Insérée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*[1], la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits de tous les Canadiens. Depuis son entrée en vigueur, nous sommes les premiers à réviser en profondeur le système de la radiodiffusion canadienne. Il nous importe par conséquent de vérifier dans quelle mesure le fondement constitutionnel du système s'en trouve modifié.

Car la Charte des droits n'est pas qu'une déclaration d'intention. Partie intégrante de la Constitution, elle prime les autres règles de droit, c'est-à-dire qu'elle en limite la portée. L'article 52 de la *Loi constitutionnelle* le rappelle en ces termes : « La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada, elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. »

Les droits et libertés de la Charte, est-il cependant précisé à l'article premier, n'ont pas un caractère absolu : on peut les restreindre. Mais on ne peut les restreindre que « par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique[2] ».

L'action législative de l'État peut donc avoir pour effet de limiter les droits et libertés mais pas de manière telle qu'on ne puisse raisonnablement le justifier, ainsi qu'on va le voir relativement à la radiodiffusion.

La Constitution proclame plusieurs droits fondamentaux dont les plus fréquemment invoqués en radiodiffusion sont la liberté d'information et, depuis quelques années, le droit à l'égalité[3]. Elle reconnaît en outre le statut égal du français et de l'anglais dans les institutions fédérales ainsi que les droits des autochtones, tout en déclarant conforme à ses buts la mise en valeur du patrimoine multiculturel canadien. Enfin, tous les droits et libertés de la Charte sont également garantis aux personnes des deux sexes.

L'État doit normalement concevoir pour la radiodiffusion un cadre légal qui soit en harmonie avec ces droits fondamentaux. Le monde de la radiodiffusion se révèle en soi si complexe et d'un tel rayonnement dans la vie des Canadiens qu'il donne lieu souvent à des conflits de droits. Voilà pourquoi il revient à l'État, dans l'énoncé d'une politique, de proposer des choix qui réconcilient les droits en cause, au prix parfois de limites raisonnables à l'exercice de chacun.

La liberté d'information

La « liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication[4] » est évidemment à la base de la radiodiffusion comme on la conçoit au Canada. Le principe paraît

avoir constitué de tout temps la pierre angulaire de la réglementation. D'ailleurs, la loi de 1968 affirme que le droit à la liberté d'expression est incontesté.

À cet égard, deux grandes conceptions s'affrontent. D'une part, on prétend que les personnes autorisées à exploiter une entreprise de radiodiffusion ont toute liberté d'exprimer leurs points de vue, ce qui suppose le droit exclusif de décider ce qu'elles diffuseront, sous la seule réserve des lois générales quant à la responsabilité pénale ou civile. C'est la conception traditionnelle, qui prévaut généralement dans la presse écrite. D'autre part, on soutient que ces personnes sont en l'occurrence les fiduciaires d'un bien public, les ondes, et que loin d'exprimer les seuls points de vue du propriétaire, le rôle de l'entreprise est assurément de permettre, au nom même de la liberté, l'expression équilibrée des points de vue que suscite toute question d'intérêt public[5].

Parce qu'elle n'est pas absolue, on ne saurait définir la liberté d'information une fois pour toutes. Elle se mesure au caractère raisonnable, eu égard à la Charte, des dispositions qui ont pour effet d'en limiter l'exercice : soit pour l'étendre de quelques-uns à plusieurs autres, soit pour faire une place à d'autres droits. Les dispositions qui régissent la radiodiffusion sont de celles-là : si elles restreignent cette liberté, on doit pouvoir en donner des raisons qu'admet une société libre et démocratique, comme le prescrit la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La plupart des pays démocratiques ont jugé acceptables, pour la radiodiffusion, des limitations plus strictes que pour la presse écrite. Cette tendance accrédite la conception qui considère les entreprises de radio et de télévision comme les fiduciaires du public.

Si toutefois on imposait aux radiodiffuseurs des limitations telles que le choix des sujets traités sur leurs ondes en grande partie leur échappe, on passerait la mesure. La liberté d'information serait réduite au-delà du raisonnable; on ne pourrait le justifier conformément à la Charte.

Afin de juger si une restriction est raisonnable et justifiée dans une société libre et démocratique, les tribunaux, arbitres suprêmes en ces matières, vérifient si les autres droits et libertés de la Charte sont respectés; puis, si l'objectif poursuivi est assez important pour tolérer l'atteinte à un droit, c'est-à-dire s'il se rapporte à des préoccupations sociales urgentes et réelles, dit la Cour suprême[6]. Pour restreindre raisonnablement un droit ou une liberté, il faut en outre choisir des moyens équitables, qui visent strictement l'objectif et qui ont avec lui un lien rationnel. La Cour suprême a rappelé récemment qu'au surplus le fardeau de la preuve revient à la partie qui demande le maintien de la restriction[7].

C'est dans cet esprit que nous avons nous-mêmes travaillé, en révisant les obligations imposées aux radiodiffuseurs. La réglementation de la radiodiffusion suppose des équilibres délicats pour que soient respectés les droits et libertés de chacun dans l'usage d'un bien public, les fréquences radioélectriques. À chaque décision importante, cet équilibre des droits et libertés en présence est à refaire.

Le droit à l'égalité

Sous ce rapport, le respect du droit à l'égalité dans les émissions diffusées a provoqué de vifs débats où on lui opposait la liberté d'information. Certains

voudraient que la promotion de l'égalité entre les groupes de la société devienne un objectif de la programmation. Le projet de loi C-20 formule l'amendement suivant à la *Loi sur la radiodiffusion* :

> c.1) la programmation fournie par le système de radiodiffusion canadienne devrait respecter et promouvoir l'égalité et la dignité de toute personne, groupe ou catégorie de personnes sans égard à la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, au sexe, à l'âge ou aux déficiences mentales ou physiques[8].

Une méfiance certaine a accueilli le projet du gouvernement. L'Association des consommateurs du Canada comprend que pareille disposition, en obligeant le CRTC à agir comme promoteur de l'égalité et la dignité des personnes, lui imposerait un fardeau plus lourd encore que celui de censeur[9]. De son côté, l'Association canadienne de la télévision par câble y voit une tendance interventionniste malsaine[10]. Même inquiétude à l'Association canadienne des radiodiffuseurs où l'on craint que le CRTC n'exerce un contrôle absolu sur le contenu des émissions.

D'autres groupes, au contraire, exigent que l'amendement soit plus strict et commande sans équivoque l'élimination des représentations discriminatoires et stéréotypées, car la télévision jouerait un rôle décisif dans leur expansion.

Il est clair que la *Charte canadienne des droits et libertés* a des conséquences sur la façon dont l'autorité réglemente l'usage des ondes publiques. L'état embryonnaire de la recherche sur la liberté d'expression, le droit à l'égalité et les techniques de réglementation appropriées dessert la discussion de ces matières. Cet inconvénient ne rend cependant pas inutile de considérer soigneusement les rapports entre le droit à l'égalité et les activités de radiodiffusion.

Le nœud du débat est le suivant : les émissions de radio et de télévision doivent-elles « promouvoir » l'égalité ou « refléter » les groupes en présence de façon équitable?

Nombreux sont ceux pour qui la promotion de l'égalité ne relève pas des médias, qui ont à rendre compte de la réalité et ne sauraient s'encombrer d'une tâche pour « redresseurs de torts » sans de quelque façon censurer l'information. Dans cette perspective, l'idée même qu'on fasse obligation à la presse de promouvoir une cause, aussi légitime soit-elle, se révèle incompatible avec la liberté de l'information.

Pour les tenants de la « promotion », l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* non seulement interdit au Parlement et aux législatures l'adoption de mesures discriminatoires, mais il les oblige, dans une certaine mesure, à favoriser et protéger le droit à l'égalité[11].

Concédant que la Constitution interdit désormais la discrimination, d'autres groupes proposent plutôt qu'on se contente de refléter adéquatement dans les émissions la présence des femmes et des minorités. Évidemment, de nombreux Canadiens, et nous-mêmes au premier chef, jugeons inacceptables la discrimination ou les représentations stéréotypées susceptibles d'entretenir les préjugés et les comportements discriminatoires. Mais s'il est aisé de reconnaître dans la promotion de l'égalité un objectif louable en soi, l'imposer à la radiotélévision dans un texte qui a force de loi soulève bien des problèmes : la

contradiction avec la liberté qu'on associe aux notions mêmes de création et d'information n'est pas le moindre.

Nous nous soucions de respecter à la fois la liberté d'information et le droit à l'égalité sans à trop d'ambition sacrifier l'une ou l'autre. Le droit à l'égalité impose aux radiodiffuseurs une responsabilité quant aux messages qu'ils diffusent à cet égard. La liberté d'information nous exhorte à intervenir peu ou prou dans les messages diffusés.

De toute évidence, l'application d'une loi sur la promotion de l'égalité suppose un système raffiné de surveillance et l'analyse sans trève des émissions diffusées. Mieux vaudrait s'en remettre à la déontologie professionnelle. Or, les initiatives du CRTC et de l'industrie pour combattre les stéréotypes ont donné jusqu'à maintenant des résultats que certains trouvent décevants.

En 1984, le CRTC a amendé les règlements sur la radiodiffusion MA, la radiodiffusion MF, la télédiffusion et la câblodistribution afin d'y insérer une interdiction de diffuser :

> b) des propos ou images offensants qui, mis dans leur contexte, sont raisonnablement susceptibles d'exposer une personne, un groupe de personnes ou une classe de personnes à la haine ou au mépris pour un motif fondé sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou la déficience physique ou mentale[12].

Cette disposition vise à empêcher les formes les plus manifestes de représentation discriminatoire. On peut démontrer qu'elle impose une limite raisonnable et justifiée à la liberté de la presse et des autres moyens de communication puisque les tribunaux canadiens ont déjà statué en ce sens sur des messages de même nature[13].

Le nouvel article vise aussi les représentations stéréotypées, du moins les pires d'entre elles. On doit cependant les distinguer des messages offensants.

Les représentations stéréotypées

À l'invitation du ministre des Communications, le CRTC formait en 1979 le Groupe de travail sur les stéréotypes sexistes à la radio et à la télévision. Selon le rapport qui suivit, intitulé *L'Image des femmes*, c'est l'effet cumulatif des représentations stéréotypées qui est de nature à engendrer des comportements discriminatoires :

> Le public ne critique pas le cas isolé d'une représentation stéréotypée de la femme. Lorsqu'une émission ou une annonce publicitaire présente une femme ou un homme de façon stéréotypée, ce rôle est peut-être acceptable dans le scénario en question. Ce à quoi le public s'oppose, c'est à l'effet cumulatif de la représentation stéréotypée des femmes ou des filles dans des fonctions traditionnelles. Par exemple, lorsque l'homme est trop souvent représenté comme le pourvoyeur et la femme, comme la ménagère, les femmes et les hommes en viennent à la longue à être identifiés exclusivement à ces modèles. Un problème identique se produit quand des femmes et des hommes travaillent continuellement dans un domaine « réservé aux hommes » ou « réservé aux

> femmes », s'acquittent de tâches « typiquement masculines » ou « typiquement féminines », ou encore s'ils se comportent sans cesse d'une façon stéréotypée.
>
> L'utilisation répétitive de ces images tend à persuader le public de leur bien-fondé et influe donc sur les attitudes des femmes, des hommes et des enfants, et incite ainsi les femmes et les jeunes filles à restreindre leurs ambitions sociales et professionnelles aux rôles qu'elles voient[14].

Il en est de même pour les stéréotypes ethniques. Dans son avis public du 4 juillet 1985, intitulé *Une politique en matière de radiodiffusion qui reflète la pluralité linguistique et culturelle du Canada*[15], le CRTC notait que :

> Partout au Canada, les représentants de groupes et d'organismes à caractère culturel et de minorités visibles estiment que de nombreuses entreprises de radiodiffusion ne décrivent pas correctement les groupes ethniques. Ces descriptions vont du stéréotype classique à des cas de traitement biaisé des minorités ethniques et raciales.

La lutte à la discrimination exige donc que l'on s'attarde aux stéréotypes véhiculés dans les médias pour vérifier s'ils ne sont pas de nature à entretenir les préjugés qui conduisent à des comportements discriminatoires envers les femmes ou les groupes minoritaires.

Selon les professeures Mahoney et Martin, de l'Université de Calgary, l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui affirme le droit de tous à l'égalité, pourrait justifier une réglementation contre les représentations stéréotypées. Cette réglementation imposerait une limite justifiée à la liberté d'information puisqu'elle vise à protéger le droit à l'égalité, garanti par la Constitution. On pourrait même assimiler l'absence de réglementation et la prolifération d'images stéréotypées qui en résulte à une forme de discrimination interdite par la Constitution[16]. On peut aussi affirmer que tous les autres droits et libertés garantis par la Constitution sont eux-mêmes des limites raisonnables et justifiées à la liberté d'information et qu'on les a conçus précisément pour fixer des limites.

Voilà des arguments à l'appui de cette disposition qui, dans le projet de loi C-20, dit que la programmation « devrait respecter et promouvoir l'égalité et la dignité de toute personne [. . .][17] ».

Bien que cette disposition vise un objectif légitime, l'élimination des stéréotypes, elle ouvre la porte, ainsi libellée, à l'intervention des pouvoirs publics dans l'aménagement des émissions pour y évaluer la promotion de l'égalité. Pareille intrusion nous semble tout à fait incompatible avec la liberté d'information, et il convient en conséquence de rejeter, dans le projet de loi, l'article qui y conduit.

À plus forte raison quand on songe aux moyens qui s'offrent au CRTC s'il devait appliquer cette disposition. Il lui faudrait définir des critères assez nets pour distinguer ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Si précis, ajoute Marie Finklestein dans un rapport préparé pour le Groupe de travail, « qu'on puisse mesurer en pourcentage la conformité de l'émission ». Surgit donc la difficulté de quantifier les obligations associées à la promotion de l'égalité. Et Marie

Finklestein de se demander à cet égard :

> Comment le C.R.T.C. peut-il vraiment évaluer le pourcentage d'éléments requis pour se conformer à l'exigence d'égalité? Combien faudrait-il d'animateurs noirs, par exemple, pour promouvoir l'égalité de la race noire au Canada? Nous soutenons, pour notre part, que toute tentative en ce sens serait parfaitement arbitraire et obligerait le C.R.T.C. plutôt que le radiodiffuseur lui-même à assumer le rôle de programmateur[18].

On ne saurait admettre des procédés où le CRTC pousserait si loin l'ingérence.

Jusqu'à maintenant, les tentatives du CRTC pour formuler des normes de conduite quant aux représentations stéréotypées se situent dans une autre perspective, plus respectueuse des libertés : l'adhésion volontaire des radiodiffuseurs à une sorte de déontologie. C'est ce qu'on appelle l'auto-réglementation.

Dans le sillage du rapport *L'image des femmes*, le CRTC a conçu avec ses partenaires de l'industrie un programme fondé sur l'auto-réglementation et vient d'en compléter l'évaluation. Selon le compte rendu, publié en 1986, on observe un certain recul des stéréotypes sexistes dans les émissions, mais il en subsiste encore beaucoup. L'Association canadienne des radiodiffuseurs, travaillant avec l'industrie de la publicité, s'est fixé des normes de conduite à cet égard et a conçu un mécanisme d'autodiscipline qui repose sur les plaintes du public. La Société Radio-Canada a quant à elle analysé ses émissions et conclu qu'y demeuraient nombreuses les représentations stéréotypées des femmes, notamment celles qui les dépeignent dans des rôles traditionnels.

La même tendance se dessine pour prévenir les stéréotypes ethniques. En mars 1985, le CRTC tenait une audience publique sur la radiodiffusion des minorités. À cette occasion, l'Association canadienne des radiodiffuseurs révélait son intention d'élaborer une ligne de conduite dans la préparation des émissions destinées aux minorités.

Quoi qu'il en soit, la méthode a quelque effet du côté des stéréotypes sexistes. Bien qu'on puisse en souhaiter davantage, on constate en effet des changements dans la représentation des femmes et des hommes à la télévision et à la radio. La question n'est pas tant s'il en faut plus encore : il est certain que l'idéal serait la disparition complète des représentations discriminatoires et des stéréotypes sexistes. Ce qui importe, c'est la façon de s'y prendre. À cet égard, on peut se demander si une réglementation plus interventionniste aurait donné des résultats plus satisfaisants. Convenons qu'il sera toujours difficile de définir des normes générales applicables aux œuvres de l'esprit, car elles sont par nature difficilement mesurables et encore, avec des critères pour une grande part subjectifs, c'est-à-dire liés à l'évolution des perceptions. Les techniques réglementaires respectueuses de ces caractéristiques restent à explorer, du moins en contexte canadien.

Le sens commun demeure jusqu'à maintenant le meilleur juge des représentations stéréotypées. Même farcie de stéréotypes, une émission ne nie pas nécessairement le droit à l'égalité. L'inquiétude croît si tout le programme d'une station incline dans le même sens. Il appartient au radiodiffuseur de veiller, dans l'ensemble, à la juste mesure. Rien ne remplace, par ailleurs, l'influence du

public lui-même. C'est lui qui écoute et regarde. S'il exprime sa préoccupation, il y a lieu d'en vérifier la source. Nous recommandons, au chapitre suivant, d'installer dans les bureaux régionaux du CRTC un « médiateur » qui précisément recevrait les plaintes et les acheminerait jusqu'au renouvellement des licences pour que le CRTC, passant en revue le travail des radiodiffuseurs, puisse s'assurer que l'ensemble des émissions offertes respecte le droit à l'égalité.

Tous ces moyens qui font appel à la responsabilité des personnes tendent à concilier le droit à l'égalité et la liberté d'information. Sans doute ne satisfont-ils pas ceux qui, préférant l'un à l'autre, souhaitent partout son triomphe. Pour tous les autres, dont nous sommes, c'est dans la réglementation et l'auto-réglementation que s'articulent concrètement les droits et libertés qui fondent notre société.

Recommandation

Que le CRTC s'assure, au renouvellement d'une licence, que l'ensemble des émissions offertes respecte le droit à l'égalité.

La participation des femmes et des minorités aux activités de radiodiffusion

Quel que soit le succès d'une politique axée sur l'auto-réglementation et la sensibilisation du public, cependant, elle ne suffira pas à garantir la représentation équitable des femmes et des groupes minoritaires à la radio et à la télévision. C'est bien davantage la participation croissante des femmes et des groupes minoritaires aux activités de radiodiffusion qui suscitera le changement.

La présence des stéréotypes, en effet, renvoie à un phénomène plus profond : les femmes et les minorités sont sous-représentées dans la plupart des emplois liés à la radiodiffusion. L'égalité des chances dans l'emploi, à tous les niveaux de l'entreprise, est un objectif fondamental ici comme ailleurs car les faits précèdent l'image qu'on en donne : la tendance aux stéréotypes régressera si les femmes et les minorités participent en plus grand nombre à la conception et à la réalisation des émissions, ainsi qu'à la programmation.

Le projet de loi sur l'équité dans l'emploi[19] propose d'obliger les entreprises à rendre compte chaque année du nombre de femmes recrutées dans chaque groupe d'emploi. Les rapports doivent faire état des vacances, de l'embauche et des promotions. Avec ces statistiques, aujourd'hui introuvables, on pourra mesurer le progrès accompli. Il faut aussi faire en sorte que les entreprises de radiodiffusion mettent en œuvre des programmes destinés à favoriser l'accès des femmes et des minorités aux postes stratégiques. Nous recommandons d'en faire une obligation rattachée à la licence de radiodiffusion. Les programmes d'accès comporteraient un engagement à augmenter substantiellement la présence des femmes et des minorités à tous les niveaux de la hiérarchie. Comme toute condition de licence, ces programmes seraient toutefois adaptés à la situation de l'entreprise.

Afin d'augmenter leur influence dans le secteur de la radiodiffusion, le gouvernement devrait, le premier, faire en sorte que les femmes et les groupes

minoritaires soient dûment représentés à des instances comme le CRTC ou les conseils d'administration de Radio-Canada et de Téléfilm Canada.

Il est nécessaire, enfin, de programmer des émissions conçues par des femmes. La qualité des créations émanant des femmes n'est plus à démontrer. Dans les années 1970, le réseau français de Radio-Canada a produit et diffusé l'émission *Femmes d'aujourd'hui* dont l'influence a été considérable dans le mouvement qui conduit les femmes à redéfinir leur place dans la société. À l'Office national du film (O.N.F.), le Studio « D » a suscité des réalisations du plus haut intérêt, auxquelles le public a fait bon accueil : *Not a Love Story*, *If You Love This Planet*, *The Way It Is*, *Dream of a Free Country* : *A Message from Nicaraguan Women*, et bien d'autres. Non seulement faut-il louer l'excellence du Studio « D », une expérience unique et toute à l'honneur du Canada, mais encore déplorer que les productions des femmes soient si rares et en souhaiter davantage à l'écran. Nous voulons que tous les services engagés dans la production d'émissions consentent aux femmes et aux groupes minoritaires des chances égales de produire et de diffuser leurs œuvres.

Recommandation

Que les licences de radiodiffusion incluent l'obligation d'instaurer un programme d'équité dans l'emploi. Que ces programmes prévoient des mesures pour augmenter substantiellement le nombre de femmes et de personnes issues des minorités à tous les niveaux de l'entreprise, compte tenu de la situation particulière à chaque entreprise.

Que le gouvernement nomme des femmes et des personnes issues des minorités au CRTC, au conseil d'administration de la Société Radio-Canada et autres centres de décision, en nombre correspondant à leur importance réelle dans la société.

Que tous les radiodiffuseurs consentent aux femmes et aux groupes minoritaires des chances égales de produire et de diffuser leurs œuvres.

Les services publics essentiels

En plus de garantir les droits fondamentaux, la Constitution canadienne évoque le droit des Canadiens à bénéficier, à un niveau de qualité « acceptable », des services publics essentiels. La *Loi constitutionnelle de 1982* affirme :

> 36. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit à les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :
> [. . .]
>
> (c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels[20].

Voilà un texte qui, en dépit de sa formulation équivoque, n'a pas excité jusqu'ici la verve des analystes. Il est plutôt inhabituel d'inclure dans une loi

constitutionnelle un simple « engagement » du Parlement et des législatures. Selon toute apparence, ce passage n'impose pas au Parlement et aux législatures l'obligation d'agir ni ne modifie leurs compétences respectives. En vérité, il soulève plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Une seule certitude : l'engagement s'arrête, sans pourtant les définir, aux « services publics essentiels ».

Le sens et la portée de cette disposition confèrent-ils à tous les Canadiens un droit aux services essentiels de radiodiffusion? L'engagement du Parlement et des législatures, inséré dans la Constitution, vise-t-il le secteur public de la radiodiffusion? Pourrait-il être invoqué de façon à empêcher éventuellement son démantèlement? Sans aller jusque-là, donne-t-il un fondement constitutionnel au principe, déjà bien intégré à la tradition canadienne, de l'indépendance reconnue au service national de radiodiffusion?

Si les réponses à ces questions qu'inspire la clause constitutionnelle ne sont pas toutes évidentes (les tribunaux trancheront), il n'en demeure pas moins que pour un grand nombre de Canadiens, les services publics de radiodiffusion sont jugés essentiels. C'est pourquoi le Parlement doit prendre en considération cet engagement constitutionnel. Certes, il incombe aux élus de choisir les moyens; mais l'organisation et la distribution des services publics de radiodiffusion ne peuvent guère passer pour « acceptables », sans doute, s'ils n'impliquent une dimension qualitative. Il y a pour certains, dans les ressources consacrées à la radio-télévision d'État, un seuil où tout abaissement nouveau met en péril le « niveau de qualité acceptable ». Quant à nous, nous nous bornons, sans conclure davantage, à rappeler l'évidence : comme le font les droits et libertés que la Constitution garantit, le principe de l'article 36 a) circonscrit, dans une mesure encore mal définie, l'initiative du Parlement et des législatures quant aux services publics de radiodiffusion.

Les principes issus de la loi

La *Loi sur la radiodiffusion*[21] procède de cette conception originale qui intègre à la loi un énoncé de politique pour s'en remettre ensuite à la délégation de pouvoirs[22]. C'est le comité Fowler (1965) qui a eu l'idée d'inclure la politique dans la loi. Son analyse liait les problèmes de la radiodiffusion canadienne à la formulation inadéquate des buts que le Parlement lui fixait. Voilà pourquoi le comité Fowler recommandait dans son rapport :

> 1. Que le Parlement définisse fermement et clairement ce que doit être le système de radio-télévision et ce qu'on attend de lui; il devrait, en outre, préciser, dans la Loi et plus particulièrement dans le Livre blanc sur la politique générale en matière de radiodiffusion, les buts des secteurs public et privé de la radiodiffusion canadienne[23].

La *Loi de 1968 sur la radiodiffusion* fut la première à recevoir cette adjonction. Elle expose soigneusement les principes et les objectifs du système, puis elle cède au CRTC les pouvoirs de réglementation et de surveillance.

Les critiques qu'on adresse à cette loi ne remettent pas en cause le modèle lui-même. On discute la pertinence des objectifs. On souligne la défaillance de

l'article 3 à embrasser tout le champ de la radiodiffusion y compris, par exemple, l'exploitation du câble, ce qui a conduit parfois le CRTC à décider à la pièce, de sa propre autorité, sans l'appui d'un principe ferme[24].

Quant au modèle d'organisation, qui consiste à recevoir les objectifs du Parlement et en confier la réalisation à un organisme autonome, il attribue à celui-ci un énorme pouvoir de décider. Il a l'avantage d'opposer la souplesse à la variété des situations et des intérêts. Mais son efficacité dépend entièrement de l'organisme ainsi créé dont on compte qu'il saura, sans trahir les objectifs généraux, adapter le système aux circonstances avec un sens aigu de l'invention et la pleine conscience de ses responsabilités.

Dès lors qu'on a raisonnablement cette assurance, le modèle de 1968 nous paraît encore convenir à ce qu'on attend du système. Aussi, s'il y a lieu d'examiner maintenant les principes et les objectifs à définir dans la loi, c'est en prenant pour acquis, avant même d'y pourvoir, la présence d'une autorité réglementaire efficace, apte à traduire dans chacune de ses décisions les orientations du Parlement.

Certains sont tentés d'opposer aux prescriptions du Parlement les seules lois du marché et du progrès technique comme si les unes excluaient les autres. Or, si on passe en revue les objectifs que la loi formule déjà ou que nous-mêmes proposons, non seulement ne mettent-ils pas en péril la viabilité des entreprises, ce que démontre la performance des radiodiffuseurs comparée à d'autres secteurs de l'économie, mais encore ils dépendent, pour leur réalisation, d'une industrie saine et dynamique.

Ce que certains perçoivent comme des contraintes sont des valeurs inhérentes à la nature mixte de la radiodiffusion, à la fois économique et culturelle. Elles sont une exhortation à développer à même les ressources de l'imagination canadienne une industrie canadienne de l'imaginaire assez dynamique pour véhiculer les intuitions, les aspirations, les créations des Canadiens, peu importe la région qu'ils habitent ou la langue qu'ils parlent.

Il faut, selon nous, en faire encore le pari : il y a beaucoup plus de chances pour que le système de la radiodiffusion canadienne puisse prospérer et durer, s'il choisit de croître conformément à sa tradition, plutôt que de copier sans discernement les modèles étrangers.

Recommandation

Que la *Loi sur la radiodiffusion* énonce comme maintenant les principes fondamentaux de la politique canadienne en matière de radiodiffusion. Que les principes énoncés dans la loi fondent les décisions du gouvernement et de l'autorité réglementaire à l'égard des entreprises qui composent le système de la radiodiffusion.

Qu'un organisme autonome continue de réglementer les entreprises qui composent le système de la radiodiffusion.

Le caractère public des fréquences

Dans tous les pays du monde, à notre connaissance, les fréquences radioélectriques utilisées pour la radiodiffusion sont réputées faire partie du domaine

public, même si elles sont soumises à des modes d'exploitation variables, du monopole d'État à l'usage commercial plus ou moins réglementé.

Nombreux sont ceux qui réclament la libéralisation du régime de la radiodiffusion, dès lors qu'on ne peut plus le justifier par la rareté des fréquences. C'est, prétendent-ils, en raison de leur rareté que les fréquences radioélectriques ont été déclarées de propriété publique. Or, des travaux menés au cours des trente dernières années ont montré que les fréquences radioélectriques, y compris celles qui servent à la radiodiffusion, ne sont pas plus rares que d'autres biens[25]. De plus, il s'est développé pour la transmission des signaux d'autres voies qu'emprunte aujourd'hui la radiodiffusion : notamment le câble et le satellite. À la rareté succèderait la prolifération des canaux.

Cependant, les fréquences radioélectriques utiles à la radiodiffusion ne sont pas en elles-mêmes illimitées et l'abondance des canaux n'en garantit pas l'accès. Il reste improbable que quiconque en a les moyens puisse diffuser sans plus attendre, comme on imprime et distribue des textes. Et cela serait-il que d'autres motifs justifieraient encore l'intervention première de l'État. Il incombe aux autorités publiques de veiller, par exemple, au respect des ententes internationales sur le partage des fréquences, pour éviter les effets de brouillage. De même faut-il un minimum de réglementation pour délimiter les zones de diffusion à l'intérieur des frontières. En outre, les fréquences radioélectriques servent à d'autres fins que la radiodiffusion. Par exemple, et la télévision et la radiotéléphonie (land mobile radio) utilisent les fréquences UHF[26]. Il arrive qu'elles se nuisent. Là encore, l'entremise de l'État se révèle nécessaire.

Dans la mesure où le Parlement désire maintenir pour la radiodiffusion un régime réglementaire différent des autres moyens de communication, il doit s'appuyer sur des motifs raisonnables. Autrement, les tribunaux pourraient juger la réglementation incompatible avec la liberté de la presse et des autres moyens de communication. Si la rareté des fréquences à été longtemps la principale justification, il faut noter qu'elle n'a jamais été la seule[27]. L'importance sociale et culturelle de la radiodiffusion, le caractère encore mal connu de ses effets sur l'auditoire ainsi que la nécessité de protéger certains publics, voilà autant d'arguments qui se sont ajoutés à la rareté des fréquences et à la nécessité de coordonner les sources d'émission[28] pour justifier la réglementation du secteur.

À la différence de la législation américaine sur les radiocommunications, conçue d'abord pour des fins de coordination, la politique canadienne de la radiodiffusion a toujours poursuivi des objectifs sociaux et culturels. Ce ne sont pas les fréquences de radiodiffusion qui se faisaient rares mais la présence canadienne sur les ondes, que tous les rapports d'enquête depuis 1929 recommandent justement d'affermir. C'est un attribut essentiel de la souveraineté nationale de déterminer l'usage des fréquences radioélectriques destinées à la radiodiffusion au Canada.

Poussé par l'urgence, le Canada a toujours assigné à la radiodiffusion le rôle de refléter la réalité canadienne. On sent à l'œuvre, dès le début, une volonté de considérer la radio et la télévision comme un outil de création, d'éducation et d'information au service des Canadiens, et non seulement un moyen de divertissement. L'abondance nouvelle des canaux n'en garantit ni l'accès ni l'usage en ce sens.

Il existe donc, encore aujourd'hui, des motifs sérieux de conserver le caractère public des fréquences radioélectriques qui servent à la radiodiffusion. Ce n'est pas tant la rareté des fréquences qui justifie cette mesure que l'importance de la radiodiffusion dans le maintien de la souveraineté nationale et l'expression des valeurs qui fondent notre société.

Les personnes qui obtiennent le droit d'utiliser les fréquences publiques sont donc investies d'une responsabilité : contribuer à l'illustration de la culture canadienne; c'est un devoir inhérent au privilège qui leur est concédé. Elles sont les fiduciaires du public canadien (*Public Trust*).

Recommandation

Que la *Loi sur la radiodiffusion* affirme comme maintenant le principe suivant : les fréquences radioélectriques utilisées pour la radiodiffusion font partie du domaine public.

Que les personnes autorisées à exploiter des fréquences de radiodiffusion agissent selon la loi comme fiduciaires du public canadien.

Les entreprises de radiodiffusion considérées dans leur ensemble

La loi en vigueur affirme que les entreprises autorisées à faire de la radiodiffusion au Canada constituent un système unique, comprenant des secteurs public et privé. Elle exprime l'intention de considérer les entreprises de radiodiffusion comme un ensemble puisque c'est à cet ensemble que sont destinés les objectifs formulés dans la loi. Le Livre blanc qui a précédé l'adoption de la loi le précisait en ces termes :

> La radiodiffusion canadienne, qui comprend les secteurs public et privé, doit se considérer comme une seule radiodiffusion qu'une seule autorité indépendante doit réglementer et contrôler[29].

Il s'agit pourtant d'un ensemble composite où se côtoient désormais non seulement les secteurs public et privé, français et anglais, mais aussi des services généraux et des services spécialisés, des stations commerciales et des stations communautaires, des zones de diffusion urbaines ou quasi désertiques. Il n'est guère réaliste d'entretenir les mêmes attentes envers chaque composante du système. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse faisait d'ailleurs remarquer, dans son mémoire au Groupe de travail :

> Même si la *Loi sur la radiodiffusion* précise que la radiodiffusion privée et publique ne constitue qu'un seul et même système, nous sommes d'avis, quant à nous, qu'il existe deux systèmes : le privé et le public. C'est sur ce postulat que devraient s'appuyer les obligations, le mandat et le rôle de chacun[30].

En réalité, le système de la radiodiffusion canadienne est composé d'entreprises qui poursuivent des buts différents. Les entreprises privées visent évidemment le profit tandis que les services publics de radiodiffusion reçoivent un mandat particulier du Parlement ou des législatures. Et selon les régions, varie considérablement le rôle des stations communautaires.

Ces différences ne sont pas incompatibles avec les objectifs nationaux que le Parlement a définis pour la radiodiffusion. C'est pourquoi il convient désormais de dire que les entreprises de radiodiffusion forment un système composite. Chacune doit contribuer à réaliser, selon sa nature, les objectifs de service public attachés au système de la radiodiffusion canadienne.

Recommandation

Qu'au sens de la loi, les entreprises de radiodiffusion forment un système composite. Chacune doit contribuer à réaliser, selon sa nature, les objectifs assignés au système de la radiodiffusion canadienne.

La définition des termes

Parce qu'elle dicte des orientations, la loi qui régit la radiodiffusion est exigeante envers les personnes et les entreprises qui y sont engagées. Pour répartir équitablement les responsabilités, il importe de préciser sans ambiguïté ce qu'inclut le système de la radiodiffusion.

Compte tenu des développements survenus dans les communications, il nous faut à cette fin redéfinir deux notions : « radiodiffusion », afin qu'elle s'étende à toutes les activités où on produit, diffuse et distribue des émissions de radio et de télévision; et « entreprise de radiodiffusion », afin d'y refléter notamment les caractéristiques des réseaux.

Radiodiffusion

La *Loi sur la radio* ainsi que la *Loi sur la radiodiffusion* définissent la radiodiffusion comme « toute radiocommunication dans laquelle les émissions sont destinées à être captées directement par le public en général ». Cette définition s'arrête aux entreprises qui destinent leurs émissions, gratuitement, à tout consommateur muni d'un appareil récepteur. Elle renvoie à la transmission par ondes hertziennes qui dominait en 1968, quand la *Loi sur la radiodiffusion* est entrée en vigueur.

En ne visant que les émissions destinées à être captées « directement » par le public « en général », la définition paraît ignorer toutes celles qui sont transmises au moyen de satellites poste à poste, comme celles des services spécialisés, et distribuées aux seuls abonnés. On a jugé que ces services ne sont pas destinés au public en général et ne sont donc pas des services de radiodiffusion au sens de la loi[31]. Pourtant la télévision payante s'adresse au public en général dans la mesure où il accepte d'acquitter la note.

La société Allarcom exposait ainsi la nécessité de redéfinir la radiodiffusion pour qu'elle englobe davantage :

> Il importe de revoir la définition légale de la radiodiffusion de manière à y intégrer les divers modes de diffusion qui ont vu le jour avec les progrès techniques des télécommunications. Aux fins de la politique nationale de la radiodiffusion, la définition devrait tenir compte de l'émission, la transmission, la distribution et la réception des signaux, suivant divers schémas possibles, ainsi que de l'utilisation des moyens de télécommunications diversement regroupés pour la prestation des émissions aux téléspectateurs, qu'ils soient codés ou non codés[32].

L'essentiel est d'inclure, quel que soit le support, toutes les activités où on transmet, distribue ou reçoit des signaux, codés ou non, porteurs d'émissions destinées au public.

Il n'est pas équitable que des personnes ou des entreprises vouées à des activités assimilables à celles qui composent le système de la radiodiffusion échappent aux obligations imparties aux secondes pour le seul motif que la définition légale est trop étroite pour les viser.

Entreprise de radiodiffusion

Il va de soi qu'à la notion de radiodiffusion doit correspondre le sens donné à l'expression « entreprise de radiodiffusion ». Il suffit d'ajuster la définition de manière à inclure non seulement l'émission et la réception de signaux radiodiffusés mais aussi la distribution d'émissions par voie de télécommunication, peu importe le mode de paiement, et l'exploitation en ces matières de réseaux organisés. Les entreprises qui se livrent à ces activités seront toutes, au sens de la loi, des entreprises de radiodiffusion. Seules sont exclues les sociétés exploitantes de télécommunication (*common carriers*), comme les compagnies de téléphone, qui se bornent à relayer des messages.

Il convient toutefois de s'attarder à un mode d'exploitation qui s'est beaucoup répandu depuis vingt ans, les réseaux de radiodiffusion.

La loi de 1968 appelle « réseau » :

> toute exploitation à laquelle participent deux ou plusieurs entreprises de radiodiffusion et où le contrôle de l'ensemble ou d'une partie des émissions ou des programmes d'émissions de toute entreprise de radiodiffusion participant à l'exploitation est délégué à un exploitant de réseau[33].

La définition implique une délégation de pouvoir. Le diffuseur participant confie à l'exploitant du réseau tout pouvoir sur une partie ou la totalité de son programme. Le réseau est donc une entreprise distincte de celles qu'il regroupe à des fins particulières.

Le Canada compte présentement trois grandes catégories de réseaux : les réseaux radiophoniques, les réseaux de télévision et les réseaux satellite-câble. La *Loi sur la radiodiffusion* n'envisage que les deux premières. Les réseaux satellite-câble sont apparus longtemps après son entrée en vigueur et la loi n'a pas été amendée depuis.

Les réseaux de radio et de télévision décident des émissions qu'ils offrent à leurs affiliés. Ils en sont donc responsables et sont à ce titre réglementés. L'un des objectifs de la loi est précisément d'assujettir à certaines normes, de manière à mieux servir les Canadiens, toutes les entreprises qui exercent quelque autorité sur les émissions diffusées. Dans cet esprit, les entreprises qui transmettent des programmes, même si elles ne les ont pas conçus, décident ultimement de leur accessibilité auprès du public canadien. Il n'y a donc pas de raison pour que la loi ignore les réseaux de distribution satellite-câble.

On n'exploite toutefois pas ces entreprises comme des réseaux de radio ou de télévision. La relation qu'elles entretiennent avec les câblodistributeurs participants tient plus du contrat de diffusion que du contrat d'affiliation avec son menu à la carte. Puisque les définitions de la loi en vigueur ignorent ces

distinctions, il est grand temps de les modifier. Autrement, on pervertit le système à forcer les catégories anciennes pour y entrer à coups d'exceptions des réalités qui les débordent.

Radiodiffusion, entreprise de radiodiffusion et réseau, voilà trois notions que nous recommandons de redéfinir afin que n'échappe à la loi aucune des activités ou des entreprises qui rendent accessibles au public, au moyen de procédés électroniques, des émissions de toutes sortes. Il y a certes des activités ou des entreprises qu'on souhaite soustraire à la réglementation, en tout ou en partie. Cette décision devrait relever de l'autorité réglementaire et reposer sur des motifs cohérents plutôt que sur l'insuffisance de la définition inscrite dans la loi.

Recommandation

Que la *Loi sur la radiodiffusion* s'applique à toutes les entreprises engagées dans la radiodiffusion au sens large, c'est-à-dire celles qui décident des émissions au programme et celles qui, participant à leur diffusion, décident de leur accessibilité auprès du public canadien.

Que la *Loi sur la radiodiffusion* élargisse la définition de « radiodiffusion » et des notions accessoires de manière à inclure la réception et la distribution d'émissions sous toutes les formes, par voie hertzienne ou à l'aide d'un ou plusieurs supports matériels.

La propriété canadienne du système

La *Loi sur la radiodiffusion* exige que le système de la radiodiffusion soit « possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada[34] ». Depuis son adoption en 1968, les autorités réglementaires ont fait en sorte que les entreprises de propriété étrangère, conformément à la loi, soient vendues à des Canadiens. Toutes les entreprises de radiodiffusion exploitées au Canada sont maintenant de propriété canadienne. C'est là un acquis qu'il importe de préserver, car l'autre volet du principe en dépend, qui les enjoint de « sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique » du pays. Il est certain que l'exigence de propriété, pourtant indispensable, ne suffit pas à « canadianiser » les ondes, comme les faits l'ont démontré, car elle laisse ouverte toute la question des contenus. C'est une approche mesurée de réglementation qui y pourvoira.

Recommandation

Que la loi réaffirme le principe suivant : seuls des Canadiens peuvent posséder et diriger des entreprises de radiodiffusion au Canada.

Un système de radiodiffusion au service des Canadiens

Cette idée n'est pas nouvelle d'associer à la radiodiffusion le devoir de « sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, économique, politique et sociale du Canada ». De nombreuses commissions d'enquête l'ont reprise et rien

ne paraît plus légitime que de compter sur la radiodiffusion canadienne pour servir d'abord les intérêts et les besoins des Canadiens.

Dans un secteur où les enjeux sont aussi culturels, on ne saurait s'en tenir à des arguments purement économiques. Par exemple, préférer à de coûteux produits canadiens des produits étrangers acquis à moindres frais n'a pas la même résonance en radiodiffusion car si les Canadiens ne produisent pas d'œuvres inspirées de leur propre vie, personne ne le fera à leur place et c'est l'imaginaire d'ailleurs qui occupera le marché, puis les esprits.

En ce sens, nous souscrivons à l'objectif du Parlement. Mais pris isolément et tel que la loi le formule, il évoque l'idée de « promotion nationale » qu'on viendrait en quelque sorte plaquer dans les émissions. Ce qui importe ici, c'est de replacer l'objectif dans son contexte pour en comprendre le sens. Il apparaît présentement à l'article qui impose la propriété canadienne de la radiodiffusion de manière à « sauvegarder, enrichir », etc. On le suscite donc à l'appui d'une mesure destinée à reprendre possession du système et on a vu que cette reconversion n'a pas suffi à garantir aux Canadiens leur juste place sur les ondes canadiennes.

Nous voilà mieux renseignés. Le texte réagit, après coup, à cette puissante tendance centrifuge constatée dès l'origine et sans cesse renaissante : laissée à elle-même, la radiodiffusion canadienne échappe de toutes parts aux Canadiens. L'intention n'est pas de promouvoir quelque chose mais de redresser la situation. Il s'agit, tout compte fait, de créer les conditions pour que les Canadiens accèdent à un moyen d'expression dont l'infrastructure est lourde et complexe.

Certes, « sauvegarder, enrichir et raffermir le tissu culturel, politique, social et économique du Canada » peut sembler de pure rhétorique, même à certains d'entre nous, mais replacée dans ce contexte où elle désigne un objectif de la politique canadienne, l'expression reprend un sens dynamique. L'actuelle version française de l'article 3b) parle de « structure »; le mot « tissu » est une traduction plus appropriée de l'expression anglaise « fabric ». Il y aurait lieu de faire cet ajustement linguistique!

Cet objectif signifie que le système de la radiodiffusion canadienne doit concourir à une meilleure connaissance des réalités canadiennes, présenter une grande variété d'émissions d'inspiration canadienne et se prêter du même coup à l'expression de l'identité canadienne. Il engage chacun, dans le système, à orienter ses activités selon ces exigences. L'objectif heurte peut-être les intérêts à court terme de certains. Mais il tend à traduire dans les faits ce principe d'une radiodiffusion canadienne au service des Canadiens.

Au service des Canadiens, quelles que soient leur région ou leur culture. Le souci des régions distingue la tradition canadienne. Le système de la radiodiffusion, en conséquence, doit s'ouvrir aux artistes de tout le pays qui aspirent à diffuser leurs œuvres et satisfaire les besoins particuliers des régions. De même, il doit refléter dans ses émissions la diversité culturelle, ainsi que de nombreux groupes l'ont réclamé au nom des minorités (voir chapitre 22).

Recommandation

Que, dans son organisation et son fonctionnement, le système de la radiodiffusion canadienne tende à servir les intérêts et les besoins

d'expression des Canadiens de manière à « sauvegarder, enrichir et raffermir le tissu culturel, politique, social et économique du Canada ».

Qu'à cette fin, le système de la radiodiffusion canadienne concoure à la connaissance des réalités canadiennes, présente une grande variété d'émissions d'inspiration canadienne et se prête ainsi à l'expression de l'identité canadienne. Qu'il maintienne de surcroît la communication entre les régions du pays et vise à satisfaire leurs besoins particuliers. Qu'il reflète enfin dans ses émissions la diversité culturelle des Canadiens.

L'accès au système de la radiodiffusion

Si les émissions de radio et de télévision qui parviennent aux Canadiens sont abondantes, les Canadiens qui parviennent à s'y exprimer sont comparativement plus rares. Car le problème demeure de faire une juste place à chacun dans le système de la radiodiffusion : aux Canadiens en tant que tels, d'abord; puis, parmi eux, aux producteurs, aux artisans, aux créateurs de certaines régions ou de certaines tendances; enfin, aux autochtones, aux minorités, aux femmes, aux communautés locales. Tous ceux-là ont témoigné devant nous qu'ils ont peu ou pas d'accès au système. L'apparition de nouveaux canaux multiplie les portes d'entrée, elle ne les ouvre pas nécessairement. Pendant qu'à la prolifération des canaux répond une pénurie d'émissions, des sources d'énergies et de talents dont on a manifestement besoin sont inexploitées. Tel est donc le défi des prochaines années : rendre aux Canadiens l'usage des ondes, en ouvrir l'accès aux mains-d'œuvre ignorées.

On a trop peu pressenti qu'une fois chacun rejoint dans son coin de pays, le plaisir de recevoir des émissions de radio et de télévision se muerait tant et plus en désir d'y participer. Car l'art de communiquer est en soi communicatif. Si cette propension à se saisir massivement des ondes s'est longtemps heurtée à des impasses techniques, le foisonnement de moyens nouveaux a suscité des revendications précises où resurgit, avec le sentiment de sa réalisation imminente, le vieux rêve du forum universel accueillant aux échanges de tous, du petit village réel au bruyant « village global ».

Bien que la réalité puisse inspirer là-dessus des discours plus modérés, des voies d'accès effectivement s'ajoutent et c'est à l'État de s'entremettre pour partager l'abondance. Essayons donc quelque arbitrage.

Les communautés locales (quartiers urbains, petites villes, villages isolés, zones nordiques) ont des besoins d'expression et d'information qu'aucun service national ne prétendra jamais satisfaire. À la fois bancs d'essai, classes populaires, marchés publics et comptoirs d'accueil, des stations de faible rayonnement se sont mises à leur service et de ces initiatives a émergé la radiotélévision communautaire.

Le Canada a joué un rôle de pionnier dans ce secteur. Conformément au règlement du CRTC, la plupart des câblodistributeurs incluent un canal communautaire dans le service de base offert aux abonnés. Et des stations de radio communautaires, au Québec surtout, émettent sur fréquence hertzienne.

La radiodiffusion communautaire se révèle, à l'expérience, fort utile comme voie d'accès au système. C'est pourquoi nous proposons de la reconnaître désormais dans la loi comme secteur à part entière, au même titre que les secteurs public et privé mais complémentaire. Les normes de diffusion ne sont certes pas les mêmes, ni les objectifs poursuivis. La radiodiffusion communautaire vient de la base et prend des formes différentes selon les lieux et les projets. Les pouvoirs publics ne sauraient l'organiser d'autorité sans en changer la nature, ni une fois pour toutes sans en étouffer la spontanéité. Il importe toutefois d'affirmer légalement son existence afin qu'elle assume, dans l'accessibilité du système, des responsabilités que les deux autres secteurs, autrement sollicités, ne sont pas en mesure de remplir.

Recommandation

Qu'on affirme le droit d'accès de tous les Canadiens au système de la radiodiffusion.

Qu'on reconnaisse à cette fin la radiodiffusion communautaire comme une composante du système.

Le droit des personnes de recevoir les services de radiodiffusion

Comme le droit à la liberté d'expression et, dans les mêmes mots, le droit des personnes à capter les émissions apparaît à l'article 3c) de la *Loi sur la radiodiffusion* qui le déclare incontesté « sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables ».

La formulation de ce droit traduit la conception qu'on avait de la radiodiffusion quand la technique dominante était prisonnière de l'espace hertzien. En ce cas, la diffusion des émissions dans une zone donnée s'adresse à tous sans intermédiaire et chacun peut les capter sans condition du moment qu'il ouvre son appareil. Se sont généralisées, depuis lors, de nouvelles techniques de distribution dont les supports matériels, câble ou satellites, ne sont pas, eux, de propriété publique; et leurs caractéristiques se prêtent au mode d'exploitation par abonnement. Le droit des personnes à « capter » les émissions a donc été assujetti, de fait, à certaines conditions qui viennent des exploitants. Des citoyens qui n'ont pas les moyens de s'abonner ou qui habitent des zones que la télédistribution ne rejoint pas se sentent désormais laissés pour compte dans un système où d'autres ont tous les choix. Sont apparues des divisions de classe, entre les « nouveaux riches » et les « nouveaux pauvres » de l'information.

Cette situation nouvelle a donné lieu à des conflits. Fortes sans aucun doute d'un droit apparemment reconnu à l'article 3c), des personnes ont capté directement, au moyen d'antennes paraboliques, des signaux satellisés destinés à des câblodistributeurs. D'autres ont raccordé eux-mêmes leur téléviseur au câble ou débrouillé avec un décodeur des émissions réservées aux abonnés, sans en acquitter les frais. Le « piratage télé » était né.

Or, tous les services de radio et de télévision sont payables, à échéance. Que les radiodiffuseurs tirent leurs revenus de l'État, de la publicité ou des

abonnements, c'est du consommateur qu'ils les attendent, en dernier ressort. Aussi le consommateur est-il en droit de recevoir les services de radiodiffusion de même que, sur le marché de l'édition, la liberté d'expression suppose le droit d'acquérir toute forme de publication, et à la même condition : en payer le prix. Encore faut-il que les accidents géographiques et l'état de la technique n'imposent pas d'autres limites.

Le *Règlement sur la télévision par câble*[35] reconnaît d'ailleurs le droit aux services de radiodiffusion. Il oblige le câblodistributeur à servir toute personne de son territoire qui habite une zone résidentielle, du moment qu'elle paie les frais d'installation. Cette obligation s'arrête aux lieux que desservent les services d'aqueduc et d'égoût. La diversification de la radiodiffusion nous incite à reconnaître explicitement le droit des personnes à recevoir les services. Sauf en vertu des lois et règlements généralement applicables, on ne saurait tolérer que les services de radiodiffusion soient, dans un même lieu, offerts à certains et refusés à d'autres sans justification.

Recommandation

> Qu'en lieu et place du droit à capter les émissions, la loi affirme le droit de chacun à recevoir les services de radiodiffusion, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables.

Le droit des malentendants aux services de radiodiffusion

Pour que le droit de recevoir des services de radiodiffusion n'exclue pas sciemment certaines catégories de personnes, nous nous arrêtons notamment aux besoins particuliers des malentendants. La Canadian Captioning Development Agency, dans son mémoire, résumait ainsi la situation :

> Pour près de 2,2 millions de Canadiens, la télévision n'est qu'une sorte de puzzle animé. Tous captent l'image, mais peu le message. Si l'on considère comme une infortune l'accès restreint à la télévision, le malentendant est frappé d'un double malheur[36].

Jusqu'à tout récemment, on n'y pouvait pas grand-chose. À partir de 1980, le sous-titrage codé des émissions se répand. Les sous-titres sont insérés dans l'image, comme au cinéma, mais restent invisibles à ceux qui ne sont pas équipés d'un décodeur spécial.

Réagissant aux recommandations du Comité parlementaire sur les handicapés, dans un rapport intitulé *Obstacles*, le ministère des Communications a soutenu l'Agence canadienne de sous-titrage, au moment de sa création. C'est un organisme sans but lucratif qui offre aux radiodiffuseurs un service de sous-titrage codé pour les malentendants. Radio-Canada et, dans une moindre mesure, les réseaux privés de télévision présentent en sous-titres codés de nombreuses émissions qui, grâce aux quelque 30 000 décodeurs en circulation, parlent aux yeux des malentendants, sans compter plus de 200 entreprises qui sous-titrent systématiquement leurs publicités.

Le rapport *Obstacles* proposait que le sous-titrage des émissions figure parmi les conditions de licence. Le CRTC et le ministère des Communications

ne cachent pas leur préférence pour la démarche volontaire. Plusieurs radiodiffuseurs ont promis d'augmenter les émissions sous-titrées. Nous nous en réjouissons et nous engageons le CRTC à considérer la question dans l'attribution et le renouvellement des licences.

Recommandation

Qu'au moment d'attribuer ou de renouveler une licence, le CRTC prenne en considération l'engagement du radiodiffuseur à augmenter les émissions sous-titrées pour les malentendants.

Le droit aux services de radiodiffusion en français et en anglais.

La loi en vigueur précise, à l'article 3e) :

> e) que tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles[37].

On peut dire que ce droit est passé dans les faits : à quelques exceptions près, les services de radiodiffusion desservent, aujourd'hui, dans les deux langues, tout le territoire canadien. C'est un résultat qui tient un peu de l'exploit car sont ainsi desservies, et en double, des régions parmi les plus difficiles d'accès au monde.

C'est évidemment la radio-télévision nationale dont on attend d'abord qu'elle rayonne en tout lieu. Certes, on a vu des radiodiffuseurs privés étendre eux-mêmes leurs services à des marchés éloignés des grands centres. Sur ces mouvements intermittents, on ne peut cependant fonder une politique. Il paraît normal que l'entreprise privée ne soit pas tenue de diffuser partout dans les deux langues officielles à moins que le marché ne s'y prête. Dans tous les autres cas, le droit des Canadiens à des services de radiodiffusion en français et en anglais suppose l'action du secteur public.

Recommandation

Que la loi réaffirme le droit de tous les Canadiens à des services de radiodiffusion en français et en anglais, dût-on recourir pour sa mise en œuvre à l'action systématique du secteur public.

La radiodiffusion québécoise

Comme nous le verrons plus loin (chapitre 8), la radiodiffusion en langue française au Canada se heurte à des problèmes particuliers. Les différences tiennent non seulement à la langue et à la culture mais aux caractéristiques de l'auditoire francophone, concentré à plus de 90 p. 100 au Québec et clairsemé jusqu'à l'évanescence à mesure qu'il s'en éloigne vers l'Ouest, gagnant en homogénéité toutefois ce qu'il perd en volume et néanmoins impuissant à représenter un marché à la dimension de ses besoins.

Une politique canadienne réaliste et efficace ne peut ignorer les faits. La radiodiffusion proprement québécoise existe, il ne manque que de le reconnaître

dans la loi et les institutions de manière que le CRTC, Radio-Canada, Téléfilm Canada et les autres y ajustent leurs décisions, s'ils ne le font déjà.

Recommandation

Que la politique canadienne de la radiodiffusion reconnaisse le caractère distinct de la radiodiffusion québécoise, en soi et comme point d'appui de la radiodiffusion en langue française partout au Canada.

La consultation avec les provinces

Le rapport Aird, on l'oublie souvent, recommandait dès 1929 de laisser les programmes des stations radiophoniques à la compétence des provinces d'où elles émettent. Sans aller aussi loin, la loi de 1932 confiait aux provinces la nomination de commissaires adjoints à la radiodiffusion qui désignaient à leur tour, après entente avec elles, les membres de comités consultatifs provinciaux et locaux. C'est le jugement du Conseil privé sur la radiodiffusion (1932)[38] qui a mis fin à ces invites : le rôle des provinces, depuis lors, a été officiellement ignoré, du moins dans les textes de loi.

La loi de 1968 en fait foi, qui reste silencieuse à leur sujet. Le ministre des Communications Gérard Pelletier leur reconnaissait pourtant, en 1973, une certaine légitimité en proposant que les gouvernements du Canada se consultent pour coordonner leurs politiques. Le projet de loi C-16 (1978) s'apprêtait à admettre la consultation fédérale-provinciale parmi les principes du système; il ne fut jamais adopté. Après le débat des années 1970 sur le rôle des États provinciaux comme radiodiffuseurs, le rapport Clyne (1979) et le rapport Applebaum-Hébert (1982) concluaient tous deux au bien-fondé du fait accompli : le C.R.T.C. pouvait continuer de délivrer aux entreprises d'État provinciales des licences de radiodiffusion.

Plus récemment, le rapport *L'Avenir de la télévision francophone* (1985) se présentait lui-même comme « l'amorce d'une fructueuse consultation » entre les gouvernements du Canada et du Québec. Ces derniers signaient par la suite une entente de concertation et d'harmonisation sur le développement du système de télévision francophone[39]. Cette évolution va tout à fait dans le sens que nous souhaitons : la coopération des gouvernements fédéral et provinciaux à l'œuvre commune de la radiodiffusion canadienne.

Il est temps d'arrêter là-dessus une position ferme et claire. La radiodiffusion remue trop de questions dans trop de secteurs divers pour que le pouvoir fédéral agisse sans égard aux préoccupations des provinces. Des matières de compétence provinciale sont souvent en cause ainsi qu'on l'a vu, par exemple, avec le développement de la télévision éducative où les réseaux provinciaux, en assumant une tâche qui leur revient, prennent part en outre à la canadianisation des ondes. La collaboration des gouvernements ne peut que renforcer la politique canadienne de radiodiffusion. Voilà pourquoi nous suggérons de la poser en principe dans la loi.

Ce principe s'applique, nous le rappelons, dans le respect de l'autonomie reconnue aux institutions. Il ne justifie pas l'intervention du pouvoir exécutif dans les décisions qui relèvent de l'autorité réglementaire ou des organismes publics de radiodiffusion.

Recommandation

Que la *Loi sur la radiodiffusion* érige en principe la consultation fédérale-provinciale en matière de radiodiffusion. Que ce principe s'applique dans le respect de l'autonomie reconnue aux organismes de diffusion et de réglementation.

La radiodiffusion en langues autochtones

Les peuples autochtones, dont la Constitution reconnaît expressément les droits, ont accédé le plus souvent avec quelque retard aux moyens de communication indispensables à la préservation d'un patrimoine culturel menacé. Tout n'est cependant pas acquis. Chacun des peuples autochtones a sa culture, dont il importe de favoriser le développement et la diffusion.

Il est juste que ce qui a pu accélérer leur assimilation serve désormais à leur épanouissement. Aussi proposons-nous d'inscrire dans la loi le droit des peuples autochtones à des services de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives (voir chapitre 20). On entend par « langues représentatives » les langues les plus répandues dont les peuples autochtones tiennent eux-mêmes à assurer la survie.

La Inuvialuit Communications Society rappelait dans son mémoire au Groupe de travail la place qu'occupe aujourd'hui la langue des Inuit :

> La langue est le cœur de la culture et la gardienne du patrimoine d'un peuple. Or, notre langue est gravement menacée[. . .] L'anglais est maintenant la langue dominante dans quatre foyers sur cinq et il est donc impératif que les jeunes aient la possibilité d'entendre et d'utiliser l'Inuvialuktun, d'en connaître la valeur[40].

La Northern Native Broadcasting Society associait étroitement, quant à elle, le bien-être économique des populations autochtones et l'usage de leurs langues :

> Nombreux sont les gens du Nord qui ont conservé leur langue autochtone. Ceux pour qui l'anglais n'est pas la langue maternelle ont souvent beaucoup de difficulté à comprendre le sens des bulletins d'information et des magazines d'actualité que leur transmettent les médias. Pourtant, les événements et les décisions dont il est question dans ces émissions doivent susciter leur réaction si l'on veut qu'ils contribuent vraiment au développement socio-économique de leur région natale[41].

De nombreux travaux démontrent, s'il en était besoin, que l'usage de plusieurs langues autochtones est en totale régression. La politique de la radiodiffusion ne peut à elle seule les préserver. Elle a néanmoins un rôle à jouer dans le redressement de la situation.

Recommandation

Qu'on inscrive dans la loi le droit des peuples autochtones à des services de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives, là où le nombre le justifie et dans la mesure où les ressources de l'État le permettent.

La responsabilité des radiodiffuseurs pour les émissions qu'ils diffusent

Les entreprises de radiodiffusion sont légalement responsables des émissions qu'elles diffusent, c'est là un principe fondamental de la radiodiffusion canadienne. Sont responsables, précise la loi, « les personnes autorisées à exploiter une entreprise de radiodiffusion ». Le principe distingue nettement ces personnes, en pratique la direction de l'entreprise, parmi toutes celles qui jouent un rôle dans la diffusion d'une émission.

Toute parole prononcée sur les ondes, de qui qu'elle vienne et quelle que soit l'émission, engage la responsabilité de l'entreprise de radiodiffusion. C'est l'entreprise, par exemple, qui répond devant les tribunaux des propos dommageables pour lesquels la personne lésée demande réparation. C'est à la direction, à qui appartient la décision de diffuser, de faire en sorte qu'aucun propos dommageable n'entache les émissions diffusées. Au nom de ce principe, l'entreprise de radiodiffusion peut refuser l'accès des ondes à quiconque souhaite y exprimer son point de vue.

Le souci de la responsabilité légale risque ainsi de resserrer l'accès au système, contrairement aux objectifs que fixe par ailleurs la *Loi sur la radiodiffusion*. Il y a cependant moyen de concilier responsabilité et accessibilité si on ajuste la responsabilité légale au partage réel des rôles dans la diffusion des émissions. Il importe à cette fin d'examiner soigneusement la notion de responsabilité selon le droit en vigueur au Canada.

Selon le droit civil du Québec, la responsabilité d'une personne pour un acte dommageable repose d'abord sur le comportement qui a causé le dommage. Si le comportement est fautif, volontairement ou par négligence, et qu'un lien suffisant apparaît entre ce comportement fautif et le dommage subi, la responsabilité est démontrée et la personne responsable est tenue de réparer le dommage. Un comportement est jugé fautif s'il traduit une erreur de jugement, une négligence ou l'intention de nuire là où on ne l'attendrait pas d'une personne raisonnable, prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances[42].

Selon la Common Law en vigueur dans toutes les provinces sauf le Québec, la responsabilité pour un message diffamatoire, c'est-à-dire qui porte atteinte à la réputation de quelqu'un, est imputée à la personne qui a l'autorité pour en décider la publication, peu importe son intention. C'est un régime de responsabilité stricte. L'effet dommageable est déterminant. L'entreprise qui s'est prêtée à la dissémination du message diffamatoire n'échappe à la responsabilité que si elle n'a négligé aucune précaution — et peut le démontrer — pour vérifier le caractère inoffensif de la matière diffusée[43].

En vertu de ces critères, on ne saurait imputer à l'entreprise de radiodiffusion la responsabilité d'un dommage que si elle a eu l'occasion de manifester un comportement fautif, en intervenant ou en omettant d'intervenir dans le contenu ou la diffusion de l'émission en cause. C'est parce que l'entreprise exerce le pouvoir de diffuser qu'elle assume ultimement la responsabilité de ce qui est diffusé.

Quand une station de radio ou de télévision diffuse au moyen de sa propre antenne des émissions qu'elle produit ou qu'elle a elle-même programmées, sa responsabilité ne fait aucun doute car elle intervient constamment dans les

décisions qui créent ou maintiennent le contenu litigieux. À l'autre extrémité, une entreprise de télécommunication dont le rôle se borne à relayer des émissions pour le compte de radiodiffuseurs n'exerce aucune autorité et, par conséquent, échappe à toute responsabilité quant au contenu même de ces émissions. Sa situation l'apparente à une compagnie de téléphone, que nul ne songe à rendre responsable des calomnies que s'échangent les abonnés.

Il y a toutefois une catégorie d'entreprises dont les activités participent à la fois de la radiodiffusion et des télécommunications et, de ce fait, prêtent à confusion; d'autant que la loi de 1968, impuissante à deviner son expansion, n'en traite pas expressément. Les entreprises de câblodistribution — c'est d'elles qu'il s'agit — jouent en effet plusieurs rôles qui n'engagent pas au même point leur responsabilité.

Certains canaux du câble servent exclusivement à distribuer sur un territoire donné des émissions qui appartiennent à d'autres entreprises. Le câblodistributeur s'en tient à capter et transmettre des signaux que l'article 18 du *Règlement sur la télévision par câble*[44] lui interdit de supprimer ou modifier, en tout ou en partie. Cette activité exclut toute responsabilité reliée au contenu.

Le cas se complique quand le câblodistributeur offre en sus des services de nature différente. Par exemple, quand il programme lui-même des émissions qu'il diffuse. Il y a lieu cette fois de lui reconnaître la responsabilité du contenu. Mais la loi assimile l'entreprise de câblodistribution à une entreprise de radiodiffusion, ce qui la rend du coup responsable de toutes les émissions qu'elle diffuse, même comme simple distributeur.

Si le procédé paraît dépasser l'intention, c'est qu'il a fallu user d'une astuce verbale pour que la *Loi sur la radiodiffusion* régisse la câblodistribution sans jamais la nommer. « Entreprise de radiodiffusion, y lit-on, comprend une entreprise d'émission de radiodiffusion, une entreprise de réception de radiodiffusion et l'exploitation d'un réseau [. . .]. » Comme un autre passage de la loi associe les radiodiffuseurs — traditionnels — à des entreprises « d'émission », on a considéré que les entreprises « de réception » visaient les câblodistributeurs. Mais ailleurs encore dans la loi, ceux qui exploitent des entreprises de radiodiffusion, y inclus désormais les câblodistributeurs, sont déclarés responsables des émissions qu'ils diffusent. L'astuce ne laissait aucune place aux nuances. Une nouvelle loi doit y pourvoir.

D'autres circonstances nous poussent à ces ajustements. C'est ainsi que la plupart des câblodistributeurs, conformément aux règlements du CRTC, réservent un canal aux émissions communautaires qu'ils produisent eux-mêmes ou qu'on leur propose. Ce canal est exclusivement communautaire, quant à la participation. Mais le choix des émissions incombe à l'entreprise de câblodistribution qui, dès lors, peut seule répondre du contenu.

Cette situation nous paraît peu compatible avec la nature même de la télévision communautaire puisque la décision de distribuer, qui entraîne la responsabilité légale, échappe à la communauté ou à ses représentants. Il ne s'ensuit pas des problèmes graves, sinon que les artisans du secteur communautaire, confinés à une sorte d'irresponsabilité officielle, n'accèdent pas eux-mêmes à l'autonomie qu'ils réclament à juste titre pour l'ensemble du secteur.

Le propre de la radiodiffusion communautaire est de s'en remettre entièrement à la communauté, locale ou régionale, pour le contenu précisément. Si on attend des câblodistributeurs que, s'en tenant à leur fonction première, ils continuent sans plus de fournir les moyens de diffusion, c'est à ceux qui produisent les émissions elles-mêmes d'en assumer jusqu'au bout la responsabilité, c'est-à-dire jusqu'à la diffusion et ses retombées.

Nous proposons donc de modifier la loi de manière à moduler la responsabilité des entreprises pour les émissions diffusées selon la nature de leurs opérations, compte tenu des critères légaux que nous établissons ailleurs pour la câblodistribution et la radiodiffusion communautaire. Du moment que l'entreprise de câblodistribution abandonne toute responsabilité pour des émissions qu'elle se borne à transmettre, il faut qu'une autre entreprise l'endosse aussitôt : voilà l'ouverture qui convient au développement autonome d'entreprises communautaires.

Recommandation

Que la loi fixe le statut des entreprises de radiodiffusion, quelle que soit leur catégorie, de façon que les personnes autorisées à les exploiter soient responsables des émissions qu'elles diffusent sauf quand rien ne les autorise à décider, en tout ou en partie, des messages diffusés.

La recherche de l'équilibre

La politique de la radiodiffusion canadienne gravite autour de cette recherche fondamentale : l'équilibre. Bien des principes et des objectifs que nous évoquons s'en inspirent. Ainsi, dans l'éventail des émissions présentées à l'auditoire canadien, la *Loi sur la radiodiffusion* commande explicitement l'équilibre des genres et l'équilibre des points de vue[45].

a) L'équilibre des genres

La loi en vigueur oblige en effet les radiodiffuseurs à offrir un choix d'émissions vaste « comprehensive » et diversifié afin que chacun y trouve matière à flatter ses goûts ou ses humeurs. Jusqu'à l'avènement de la télévision payante avec ses services spécialisés, il appartenait certes à chaque radiodiffuseur de concevoir pour sa station un programme conforme à cet équilibre des genres. Un nombre limité d'entreprises avait licence de diffuser et ce qu'on attendait du système, on l'exigeait de chacune. L'abondance des canaux rend désormais possible une certaine dose de spécialisation sans réduire le choix offert dans l'ensemble : car la diversité que le système perd avec la spécialisation d'une station, il la regagne avec l'ensemble des stations spécialisées.

Aussi convient-il de viser encore l'équilibre des genres, en adaptant le principe à la situation nouvelle. C'est à l'ensemble des services généraux ou spécialisés d'atteindre la diversité que commande la loi et c'est à l'autorité réglementaire d'y veiller dans l'attribution des licences.

Recommandation

Que la radiodiffusion canadienne soit tenue d'offrir, dans l'ensemble,

un choix d'émissions vaste et diversifié qui satisfasse tous les publics, c'est-à-dire un service qui informe, éclaire et divertit des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers.

b) L'équilibre des points de vue

Dans les faits, on trouve l'équilibre des points de vue associé plus ou moins explicitement aux principes de la radiodiffusion canadienne depuis l'origine.

C'est ainsi qu'il alimente la controverse dont est née la première commission d'enquête sur la radiodiffusion en 1929[46]. Le ministre de la Marine avait révoqué la licence de l'International Bible Students Association et ce qui ressemblait fort à de la censure s'abattait sur les Témoins de Jéhovah. L'intérêt pour la radiodiffusion, jusque-là confiné aux aspects techniques, passait pour longtemps aux considérations d'idées. Et on hésite, depuis lors, à accorder le droit de diffuser à des groupes religieux ou politiques qui feraient la promotion d'un seul point de vue.

Par la suite, la Société Radio-Canada a exercé l'autorité sur la radiodiffusion et, en 1939, elle publiait un énoncé de principe sur les émissions à controverse[47]. La censure écartée, elle proposait que la radio serve au contraire à débattre les sujets qui soulèvent la critique car l'expression en tout d'opinions opposées reste le meilleur garant des libertés publiques. Radio-Canada ajoutait dès cette époque que la radio évolue avec son auditoire et que l'art de présenter une polémique sur les ondes changera avec lui : inutile de s'en remettre, pour rassurer, à des formules toutes faites promises à l'oubli.

Tolérance et souplesse, l'esprit était donné. En 1961, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion reprend le principe en ces termes[48] :

1. Les ondes appartiennent au public qui a le droit d'entendre les principaux points de vue sur les questions d'une certaine importance.
2. Les ondes ne doivent pas être soumises à la domination de personnes ou de groupes à cause de leur fortune ou de leur situation.
3. Le droit de répondre est inhérent à la doctrine de la liberté de parole.
4. Le libre échange d'opinions est l'une des principales sauvegardes des institutions libres.

Près d'une décennie plus tard, le CRTC à son tour sert la tradition. Le comité spécial sur l'émission controversée *Air of Death*[49] rappelle que dans le traitement des questions d'intérêt public, le rôle des radiodiffuseurs est de faire une place aux divers points de vue et le privilège des auditeurs est de faire son choix parmi eux. Puis il réitère l'invitation à la souplesse: « La qualité de la radiodiffusion canadienne ne sera améliorée en rien par une réglementation trop minutieuse ou par une interprétation restrictive de la *Loi sur la radiodiffusion*[50]. »

Le CRTC eut bien d'autres occasions de préciser sa pensée à cet égard[51]. Ses décisions et les textes de ses prédécesseurs rassemblent les éléments d'une déontologie que nous reprenons à notre compte et que résume l'expression « équilibre des points de vue ».

Qu'advient-il cependant de l'autre tendance qui juge cette contrainte incompatible avec la liberté de la presse parce qu'elle paraît refouler la presse

d'opinion? On peut soutenir raisonnablement que la diversité des points de vue, dépassant la liberté d'expression que revendique pour lui seul le radiodiffuseur, aménage celle que la Constitution garantit à tous. Aux États-Unis, où le Premier Amendement proclame la liberté de la presse, la Cour suprême a déclaré compatibles avec cette liberté des principes encore plus restrictifs[52].

L'équilibre des points de vue ne s'entend pas de la même façon dans une localité où une seule station de radio s'est établie et dans une grande ville où les sources d'information sont multiples. Comment, par exemple, irions-nous imposer à une petite station communautaire dont le rayonnement se limite à un quartier et qui présente des points de vue peu diffusés, des exigences d'équilibre qui l'obligeraient à transmettre des opinions partout entendues. Le CRTC doit agir avec circonspection à cet égard.

Évidemment, les moyens employés pour consacrer la pratique de l'équilibre ne sauraient eux-mêmes mener à des situations de censure. Aussi convient-il que la surveillance du CRTC s'exerce comme maintenant, après coup, à distance, avec mesure. Selon les raffinements de l'autorité morale, dirons-nous. Les mécanismes en sont connus: analyse des plaintes qui émanent du public, rappel des principes en jeu, prière au radiodiffuseur de s'expliquer, exposé des précautions à prendre dorénavant. La méthode a l'avantage de reconnaître que la responsabilité première incombe au radiodiffuseur. C'est à lui que revient la tâche de présenter un programme qui soit, dans l'ensemble, équilibré.

Cette méthode s'inspire, en fait, de ce qui peut très bien s'y substituer : l'adhésion volontaire des radiodiffuseurs à un code de déontologie professionnelle. Il n'y a pas encore de mouvement général en ce sens. Mais au Québec, par exemple, malgré les frustrations que provoquent ses maigres ressources, le Conseil de presse jouit d'une influence que d'aucuns lui envient, et les radiodiffuseurs en sont membres.

Recommandation

> Que les programmes des radiodiffuseurs soient conçus de manière à traduire, de façon équilibrée, la diversité des points de vue sur les sujets d'intérêt public, compte tenu de la situation propre à chaque radiodiffuseur dans sa communauté. Le principe s'applique au programme d'un radiodiffuseur, c'est-à-dire à l'ensemble des émissions offertes sur ses ondes et non pas à chacune.

Des émissions de qualité

Si l'exigence, inscrite dans la loi, de présenter des émissions de haute qualité rallie volontiers les suffrages, les désaccords surgissent dès qu'on cherche à identifier ou à définir la « haute qualité ».

Malgré leur mérite, les travaux de recherche menés au cours des vingt dernières années n'ont pas produit d'outils d'évaluation pour vérifier si le système de la radiodiffusion se conforme dans l'ensemble à l'exigence de haute qualité.

On a invoqué celle-ci en des circonstances fort diverses, notamment pour justifier, avec des détours parfois étranges, les décisions du CRTC.

Par exemple, le CRTC a interdit les conversations téléphoniques sur les ondes à moins que l'auditeur concerné n'y ait expressément consenti au préalable ou n'ait lui-même appelé la station pour prendre part à l'émission. Saisies de la question, la Cour d'appel de l'Ontario et la Cour suprême du Canada ont toutes deux statué, à la majorité, que le CRTC avait le pouvoir d'adopter ce règlement en vertu de l'article sur l'exigence de haute qualité[53]. C'était reconnaître que l'interdiction du CRTC visait à mettre en œuvre l'objectif de qualité en condamnant un procédé inapproprié.

Avant de s'en étonner, on se souviendra que le CRTC n'a d'autre pouvoir que la mise en œuvre de la politique énoncée dans la loi et que toutes ses décisions doivent se rapporter à l'une ou l'autre des notions qui y figurent.

Le CRTC lui-même ne manque pas de se référer au texte de loi. Dans son *Avis concernant une plainte faite par la Media Watch à l'égard de CKVU Television, Vancouver*[54], il commente les déclarations incendiaires diffusées contre un groupe d'intérêt public en déclarant que: « [. . .] la responsabilité de tout radiodiffuseur face aux émissions qu'il met à l'antenne inclut l'exigence que les émissions présentées à sa station soient de haute qualité ». Pour décider si le radiodiffuseur s'est acquitté de ses responsabilités à cet égard, le CRTC tient compte des précautions que dictent les circonstances. Ainsi, après l'attentat meurtrier à l'Assemblée nationale du Québec, le CRTC a reçu de nombreuses plaintes contre la station de radio CFCF de Montréal. Dans son avis à ce sujet[55], le CRTC constate que le recours au « sondage téléphonique » spontané sur des événements qui mettent en cause le fondement même de l'ordre public ne respecte pas l'exigence de haute qualité. Le CRTC conclut qu'en choisissant une technique inadéquate, la station a mal servi son auditoire et la population en général.

L'exigence de haute qualité, on le voit, fixe les bornes du bien quelque part sur le chemin du bon et du beau. La notion n'est nulle part définie. Partout implicite ou mal exposée, elle autorise le CRTC, avec les risques d'arbitraire que tempèrent les tribunaux, à édicter des jugements de valeur sur les émissions. On peut souhaiter, du CRTC, plus de discrétion. Si les émissions étaient autrement soumises aux « normes professionnelles reconnues », on disposerait de critères indépendants du CRTC. Mais comment faire en sorte, s'ils émanent de l'industrie, qu'ils n'évoluent pas à la baisse? Tel est le dilemme de l'évaluation, dont on attend qu'elle invite les radiodiffuseurs à puiser dans leurs propres habitudes de quoi les dépasser pour en fixer de nouvelles et sans cesse progresser.

Les « normes professionnelles reconnues » varient selon la catégorie où se situe l'entreprise. Ce sont là des nuances qui autorisent à exiger proportionnellement davantage de chacune, grande ou petite, sans échappatoire vers le bas « les petites ne pourront pas suivre » ou vers le haut « seules les grandes ont les moyens ». Ainsi considérée, l'exigence de haute qualité garde à nos yeux ses mérites. Pour qu'elle ne devienne pas lettre morte, nous l'associons aux engagements fermes dont les radiodiffuseurs seront désormais comptables devant l'autorité réglementaire, selon le modèle que nous proposons au chapitre suivant.

Recommandation

Que les émissions présentées à la radio-télévision canadienne soient de qualité, conformément aux engagements fermes que prennent les radiodiffuseurs en recevant leurs licences et dont ils sont comptables devant l'autorité réglementaire.

Que la notion de qualité renvoie aux normes professionnelles reconnues, selon la catégorie d'entreprise.

Les principes et objectifs de la radiodiffusion canadienne

Les principes et les objectifs que nous venons de décrire sont ceux que nous recommandons d'intégrer à une nouvelle politique de la radiodiffusion pour le Canada, en lieu et place de ceux qui figurent à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*. En voici la liste (ceux qui touchent Radio-Canada sont au chapitre 10) :

- Les fréquences radioélectriques utilisées pour la radiodiffusion font partie du domaine public.
- Les personnes autorisées à exploiter des fréquences de radiodiffusion agissent comme fiduciaires du public canadien.
- Un organisme autonome continue de réglementer, dans le respect des principes énoncés par le Parlement, les entreprises qui composent le système de la radiodiffusion.
- Les entreprises de radiodiffusion forment au Canada un système composite. Chacune d'elles contribue, selon sa nature, à réaliser les objectifs assignés au système de la radiodiffusion canadienne.
- Seuls des Canadiens peuvent posséder et diriger des entreprises de radiodiffusion au Canada.
- Dans son organisation et son fonctionnement, le système de la radiodiffusion canadienne tend à servir les intérêts et les besoins d'expression des Canadiens de manière à sauvegarder, enrichir et raffermir le tissu culturel, politique, social et économique du Canada.
- Le système de la radiodiffusion canadienne concourt à la connaissance des réalités canadiennes, présente une grande variété d'émissions d'inspiration canadienne et se prête ainsi à l'expression de l'identité canadienne. Il reflète dans ses émissions la diversité culturelle des Canadiens. Il maintient de surcroît la communication entre les régions du pays et vise à satisfaire leurs besoins particuliers.
- Tous les Canadiens ont le droit d'accéder au système de la radiodiffusion. À cette fin, la radiodiffusion communautaire est une composante à part entière du système.
- Tous les Canadiens ont le droit de recevoir les services de radiodiffusion sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables.

- Tous les Canadiens ont droit à des services de radiodiffusion en français et en anglais.
- La radiodiffusion québécoise a un caractère distinct en soi et comme point d'appui de la radiodiffusion en langue française partout au Canada.
- La consultation fédérale-provinciale en matière de radiodiffusion est un principe fondamental, qui s'applique dans le respect de l'autonomie reconnue aux organismes de diffusion et de réglementation.
- Les peuples autochtones ont droit à des services de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives, là où le nombre le justifie et dans la mesure où les ressources de l'État le permettent.
- Les personnes autorisées à exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, sauf quand rien ne les autorise à décider, en tout ou en partie, des messages diffusés.
- La radiodiffusion canadienne offre, dans l'ensemble, un choix d'émissions vaste et diversifié qui satisfasse tous les publics, c'est-à-dire un service qui informe, éclaire et divertit des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers.
- Les programmes des radiodiffuseurs sont conçus de manière à traduire, de façon équilibrée, la diversité des points de vue sur les sujets d'intérêt public, compte tenu de la situation propre à chaque radiodiffuseur dans sa communauté.
- Les émissions présentées à la radiodiffusion canadienne sont de qualité, conformément aux engagements des radiodiffuseurs et aux normes professionnelles reconnues selon la catégorie d'entreprise.

Toute nouvelle loi sur la radiodiffusion est évidemment conçue dans le respect des droits et libertés désormais garantis par la constitution. Elle vise tous les services de radiodiffusion y compris le service national, Radio-Canada.

Notes et références

1. Édictée par la *Loi sur le Canada*, 1982, ch. 11.
2. L'article 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit aussi que :

   > 33. (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente Charte.

3. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 15.
4. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 2. Dans le texte, nous désignons cette liberté par l'expression plus succincte « liberté d'information ».
5. En réalité, ces deux conceptions ne sont pas si tranchées. D'une part, dans la presse écrite comme dans la presse parlée, la liberté d'information se heurte à une première limite : le financement de l'opération. Tout le monde n'a pas les moyens de s'offrir un journal, même modeste. D'autre part, dans la presse écrite, il faut distinguer la presse d'information et la presse d'opinion. La seconde se propose précisément de défendre une seule tendance, sociale, politique ou religieuse. La première tend à rapporter d'une situation tous les faits pertinents et plus d'une opinion. La presse écrite a évolué vers cette idée qu'à la liberté d'information correspond le devoir d'informer. Elle professe donc le plus souvent la diversité des points de vue que la loi et les règlements imposent à la presse électronique.

6. Canada, Cour Suprême, *Sa Majesté la reine c. David E. Oakes*, nº 17550, le 28 février 1986.
7. *Ibid.*, motifs du Très honorable Brian Dickson, p. 49 et ss.
8. Canada, Chambre des communes, *Projet de loi C-20, Loi modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la radiodiffusion et la Loi sur la radio*, Première session, 33e législature, 33-34 Elizabeth II, 1984-1985, le 22 novembre 1985.
9. Canada, Chambre des communes, Comité permanent des Communications et de la culture, *Procès-verbaux et témoignages*, première session, 33e législature, fasc. nº 22, témoignage de M.K.J. MacDonald, conseiller, A.C.C., Ottawa, Imprimeur de la Reine, le 4 juin 1985.
10. *Ibid.*, fasc. nº 21, témoignage de M. Michael Hind-Smith.
11. Voir Kathleen Mahoney et Sheilah L. Martin, "Broadcasting and The Canadian Charter of Human Rights and Freedoms: Justifications for Restricting Freedom of Expression", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, novembre 1985.

    L'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* se lit comme suit :

    > 15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.
    >
    > (2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

12. CRTC, Avis publics 1984-274, *Modifications aux Règlements sur la radiodiffusion (MA), sur la radiodiffusion (MF) et sur la télédiffusion* et 1984-275, *Règlement concernant les entreprises de télévision payante*, le 8 novembre 1984.
13. *R. c. Keegstra* [1984] 14 W.C.B. 112 (Alberta, Q. B.); *C.H.R.C. c. Taylor*, [1984] 20 A.C.W.S. (2d) 430.
14. CRTC, Groupe de travail sur les stéréotypes sexistes dans les médias de radiodiffusion, *L'image des femmes*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.
15. CRTC, Avis public 1985-139, *Une politique en matière de radiodiffusion qui reflète la pluralité linguistique et culturelle du Canada*, Ottawa, le 4 juillet 1985, p. 7.
16. Voir Mahoney et Martin, *Broadcasting and the Canadian Charter*, *op. cit.*, p. 5.4 et 5.5.
17. Canada, Chambre des communes, *Projet de loi C-20*, *op. cit.*
18. Marie Finklestein, "Selected Social Issues in Programming: The Legal, Constitutional and Policy Implications of the Equality Provision in Bill C-20", document de recherche préparé pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, novembre 1985, p. 162. [traduction]
19. Canada, Chambre des communes, *Projet de loi C-62, Loi concernant l'équité en matière d'emploi*, Première session, 33e législature, 33-34 Elisabeth II, 1984-1985-1986.
20. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 36.
21. *Loi sur la radiodiffusion* (1968), S.R.C. 1970, ch. B-11.
22. À l'instar de tout organisme ayant des pouvoirs délégués par le Parlement, le CRTC n'a pas de pouvoirs inhérents; il n'a que l'autorité que lui reconnaît la loi de façon implicite ou explicite.
23. Canada, Comité sur la radiodiffusion, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 103. Voir aussi R. Grant Hammond, "Embedding Policy Statements in Statutes; A comparative Perspective on the genesis of a New Public Law Jurisprudence", 5 *Hastings International and Comparative Law Review*, 1982, p. 323.

24. Voir David Ellis, *La radiodiffusion canadienne, objectifs et réalités*, 1928-1968, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 88 et Claude-Jean Devirieux, *Réflexions sur le statut de la radio-télévision publique*, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Montréal, le 5 septembre 1985.
25. Voir notamment J.R. Minasian, "Property Rights in Radiation: An Alternative Approach to Radio Frequency Allocation", *Journal of Law and Economics*, vol. 18; nº 1, 1975, p. 221-272.
26. Voir Craig Leddy, "Land Mobile affecting VHFs", *Broadcaster*, mai 1986, p. 45.
27. Voir Gaétan Tremblay, « Le service public : principe fondamental de la radiodiffusion canadienne », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, octobre 1985, p. 10.
28. Pour une revue des justifications aux limites à la liberté d'information, voir Marie Finklestein, "Social Issues in Programming", *op. cit.*
29. Canada, Secrétariat d'État, *Livre Blanc sur la radiodiffusion*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, p. 8.
30. Notes déposées à la réunion du 26 août 1985 tenue à Halifax par le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion par Dave Colville, directeur de la politique des Communications, Allison Bishop, directeur des Affaires culturelles et Cathy Pearth, ministère du Transport, p. 3.
31. *R. c. Shelbird Cable Limited* [1982] 38 NFLD and P.E.I. R. 224, 108, A.P.R. 224. (NFLD C.A.). Voir aussi Jay A. Herringer, Ram S. Jakhu et Cliff Arnold, "Options for a New Legal Definition of Broadcasting for Canada", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, novembre 1985, p. 3.
32. Allarcom Limited, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, le 21 août 1985, p. 2. [traduction]
33. *Loi sur la radiodiffusion*, *op. cit.*, art. 2.
34. *Ibid.*, art. 3b).
35. C.R.C., *Règlement sur la télévision pour câble*, ch. 374, art. 16.
36. Canadian Captioning Development Agency, *Broadcast Policy and Closed Captioning for Hearing Impaired Television Viewers*, mémoire de la direction de la Canadian Captioning Development Agency, Toronto, le 30 août 1985. [traduction]
37. *Loi sur la radiodiffusion*, *op. cit.*, art. 3e).
38. *Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304, traduction dans F. Chevrette et H. Marx, *Droit constitutionnel*, Montréal, P.U.M., 1982, p. 967.
39. Canada, ministère des Communications, Québec, ministère des Communications, « Entente de concertation et d'harmonisation Canada-Québec sur le développement du système de télévision francophone », le 13 février 1986.
40. Inuvialuit Communication Society, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Edmonton, le 6 septembre 1985, p. 1 et 3. [traduction]
41. Northern Native Broadcasting, Yukon, *Special Representation to the CRTC*, Vancouver, le 14 décembre 1982, p. 4 et 5. [traduction]
42. Voir Nicole Vallières et Florian Sauvageau, *Droit et Journalisme au Québec*, Montréal, Éditions GRIC-FPJQ, 1981 et Pierre Trudel, *Droit de l'information et de la communication*, Montréal, Éditions Thémis, 1984, p. 59.
43. Allan M. Linden, *Canadian Tort Law*, 3e édition, Toronto, Butterworths, 1982, p. 694.
44. C.R.C., *op. cit.*, ch. 374.
45. C'est d'ailleurs de cette façon que les tribunaux ont interprété l'article 3d) de la *Loi sur la radiodiffusion*. Voir *National Indian Brotherhood c. Juneau* (1971) C.F. 498.
46. David Ellis, *La radiodiffusion canadienne : objectifs et réalités*, *op. cit.*, p. 1.
47. Voir Peter Geoffrey Cook, "The Concept of Balance in the Supervision and Regulation of Canadian Broadcasting: Public Issues and CRTC Policies", thèse de maîtrise, Simon Fraser University.

48. B.G.R. circulaire nº 51, « Livre Blanc sur les émissions politiques et controversables », le 18 décembre 1961 dans Pierre Trudel, *Droit de l'information et de la communication, notes et documents*, Montréal, Éditions Thémis, p. 481.
49. Il s'agissait d'une controverse déclenchée par un reportage diffusé à Radio-Canada et portant sur le problème de la pollution dans une région agricole de l'Ontario. Voir Ronald Squire et Steve Stepinac, "The CRTC Hearing into Air of Death: Comments on the regulation of Controversial broadcasting" (1969) 1 Can. Comm. L.R. 132.
50. CRTC, *Rapport du Comité spécial sur l'émission Air of Death*, Ottawa, CRTC, le 9 juillet 1970.
51. Voir CRTC, Avis public, *Programmation portant à controverse dans le système de la radiodiffusion canadienne — rapport sur les questions soulevées par la campagne de CFCF contre la Loi 22*, Ottawa, le 24 février 1977, et en général Robert J. Morriss, "The CHNS Case: An Emerging, Fairness Doctrine for Canada?" [1974] 4 Can Com. L.R. 1 et Pierre Trudel, *Droit de l'information*, *op. cit.*, p. 440.
52. *Red Lion Broadcasting c. F.C.C.* [1969] 395 U.S. 367.
53. *CKOY c. La Reine*, [1979], R.C.S. 2 confirmant une décision de la Cour d'appel de l'Ontario.
54. CRTC, Avis public 1983-187, *Avis concernant une plainte faite par la Media Watch à l'égard de CKVU Television, Vancouver*, le 17 août 1983. Pendant une émission à CKVU Vancouver, un éditorialiste avait déclaré à propos de Media Watch, organisme chargé d'informer le public quant à la façon dont les femmes sont et doivent être présentées dans les médias :

    « Si jamais il y avait une autre guerre classique, j'espère bien que Media Watch et son armée de furieuses se trouveront au front où elles pourront être violées par les Russes. » [traduction]
55. CRTC, Avis public 1984-159, *Radiodiffusion controversée – Plaintes formulées contre la station de radio CFCF de Montréal*, Ottawa, le 28 juin 1984.

Chapitre 7

Le cadre politique et réglementaire

Le cadre politique et réglementaire

Le contexte qui a donné naissance à ce Groupe de travail nous en impose l'évidence, une saine politique de la radiodiffusion réclame des équilibres délicats : pour, concurremment, à l'afflux des techniques nouvelles opposer la souplesse et au besoin d'expression culturelle donner une assise; pour encore, dans les émissions et spécialement en information, imposer un frein aux assauts politiques partisans et dans l'organisation du système, laisser agir selon leurs mandats ceux qui légifèrent ou qui gouvernent.

C'est dans cet esprit qu'il convient de revoir l'action des pouvoirs publics à chaque étape du processus politique. Ceux qui interviennent à divers titres sont le Parlement, le gouvernement, le ministère des Communications et le CRTC. Les provinces et la Société Radio-Canada dont la participation, pour importante qu'elle soit à d'autres égards, ne s'étend pas à l'ensemble du système, seront considérées en d'autres lieux dans ce rapport. Nous nous en tenons pour l'instant aux institutions dont dépendent la *Loi sur la radiodiffusion* et les règlements afférents.

Le partage des responsabilités

La réalisation d'une politique entraîne quatre opérations : la proposition des fins, le choix des moyens, l'exécution des décisions et l'évaluation des résultats. Comme l'observe Vincent Lemieux, professeur à l'Université Laval, elles ne s'enchaînent pas nécessairement dans cet ordre : elle sont inextricablement mêlées[1]. Nous les distinguons cependant pour les besoins de l'analyse, car elles mettent en relief la distribution des rôles dans l'établissement des orientations politiques.

La politique d'un gouvernement dans un secteur donné consiste à plier certaines activités de ce secteur, en l'occurrence la radiodiffusion, à certaines fins. Il importe donc de préciser d'abord les fins, c'est-à-dire d'imaginer cette activité dans l'état qu'on lui souhaite atteindre. Ces fins sont forcément de nature générale et durable : elles indiquent la direction. C'est le Parlement qui fixe les fins en matière de radiodiffusion, car c'est dans la loi, adoptée au Parlement, que sont définis non seulement les grands principes du système, mais aussi les responsabilités du gouvernement, du CRTC et des entreprises dans la suite des opérations. Évidemment, c'est le gouvernement qui, dans notre tradition, propose les projets de loi de sorte qu'il joue un rôle moteur dans la formulation des fins.

Une fois les fins arrêtées, reste à choisir les moyens d'y ajuster le système. Il s'agit de présenter aux personnes et aux entreprises qui oeuvrent à la radiodiffusion des solutions accordées aux intentions exprimées dans la phase un. Ici, ce sont le gouvernement et le CRTC qui s'y emploient : le premier amende les lois ou prend directement des mesures pour, au besoin, rectifier le cap. Le second définit les obligations réglementaires.

C'est à chacun ensuite de se conformer aux décisions et pour s'en assurer, la nécessité apparaît d'exercer des contrôles. En radiodiffusion, c'est essentiellement le CRTC qui remplit cet office.

Tous ces éléments de politique ne sont cependant pas immuables. On s'impose, en effet, d'en évaluer l'efficacité et s'il advient que l'état du système engendre l'insatisfaction, la faute en revient, selon le cas, aux contrôles, aux comportements, aux solutions ou aux fins elles-mêmes, qu'il faut alors se résoudre à modifier. On confie souvent cette tâche à des comités, des commissions d'enquête, des groupes de travail.

Dans ce concours d'autorités diverses, comment définir clairement le rôle de chacune? Car elles se partagent souvent une même responsabilité. Or, comme le rappelle Peter Lown, professeur à la faculté de droit de l'Université de l'Alberta :

> Le chevauchement des pouvoirs peut amener des réglementations complémentaires (ce qui en soi peut être inéconomique), mais le chevauchement des pouvoirs ouvre la porte également à l'incohérence et aux conflits. Pour résoudre les conflits éventuels, on s'est contenté jusque-là d'essayer de décider à qui revenait la compétence plutôt que de toucher à la politique elle-même[2].

Détachons donc les compétences respectives, avec ce souci particulier de préserver, là où s'exerce un pouvoir reçu de l'autorité politique, l'indépendance nécessaire à la liberté d'expression.

Le Parlement

Le Parlement n'a cessé de jouer un rôle actif dans l'élaboration des orientations politiques comme en témoignent les rapports des nombreux comités parlementaires qui se sont penchés successivement sur les problèmes de la radiodiffusion. En 1968, il adoptait, comme on sait, le régime aujourd'hui en vigueur. Et périodiquement, le Comité permanent de la culture et des communications convoque le ministre des Communications et les grands organismes publics assujettis à ce régime pour l'examen des crédits budgétaires et du mandat dont ils sont imputables devant le Parlement.

Nous pensons que le Parlement doit continuer à suivre de près l'évolution de la radiodiffusion, dans le respect de l'indépendance dont ont joui jusqu'à présent la Société Radio-Canada et le CRTC et qui confère au système une liberté enviée de par le monde.

Le gouvernement

La loi de 1968 limite la part du gouvernement dans la politique de la radiodiffusion : c'est le Parlement qui fixe les objectifs et c'est le CRTC qui les traduit dans des règlements. L'article 3(j) insiste : « [. . .] la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique [. . .] consiste à confier la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome ».

C'est néanmoins le gouvernement qui affecte des crédits au CRTC et en nomme les membres. Plus important encore pour notre propos, la loi l'autorise à s'introduire de deux manières, dans les fonctions du CRTC. En vertu de l'article 23, il peut annuler ou renvoyer au CRTC pour réexamen une décision quant à

l'attribution, la modification ou le renouvellement d'une licence de radiodiffusion. En vertu de l'article 22, il peut adresser au CRTC des directives en certaines matières dont la nature et le nombre sont précisés[3].

Au cours de la dernière décennie, des désaccords ont surgi entre le gouvernement et le CRTC à divers propos : la substitution des messages publicitaires dans les émissions retransmises en direct des États-Unis, l'implantation au Canada de la télévision payante, et de nombreuses mesures qui touchent à l'autorité du CRTC sur les télécommunications. Le débat sur le partage des compétences a installé dans les esprits une confusion malsaine qui dure encore. Il n'est pas certain que, dans le texte de 1968, le législateur ait envisagé pour le gouvernement et le ministère des Communications le rôle qu'ils se sont permis de jouer par la suite.

La radiodiffusion se compare difficilement à toute autre industrie. Ses responsabilités dans la production et la circulation de l'information sont telles qu'on ne peut la soustraire aux dispositions habituelles qui protègent la liberté d'information contre les pressions de l'extérieur. Aussi faut-il protéger l'indépendance du CRTC.

Ces considérations n'effacent pourtant pas le devoir qui incombe à un gouvernement élu, responsable devant le Parlement, de décider de la politique à suivre, et de l'ajuster aux circonstances, en radiodiffusion comme en d'autres domaines. Comment exercer ce pouvoir sans empiéter là où la distance s'impose? L'opinion n'est pas unanime.

Certains rappellent qu'il est loisible au gouvernement de proposer et au Parlement d'adopter, à tout moment, une loi qui amenderait dans le sens désiré la politique en vigueur. On leur rétorque que l'action législative prend trop de temps, mais rien n'empêche les députés d'agir avec célérité, comme ils l'ont déjà fait.

a) Le pouvoir d'annulation ou de renvoi au CRTC

C'est le gouvernement qui peut, dans les soixante jours, renvoyer certaines décisions au CRTC ou les annuler par décret, de son propre chef ou à la requête de quiconque (article 23). Plusieurs ont vu dans cette disposition un mécanisme d'appel puisqu'on peut s'en prévaloir pour renverser une décision qui a déplu ou lésé. Il ne s'agit pourtant pas à strictement parler d'un appel. Sur les questions de droit et de compétence, le droit d'appel s'exerce auprès de la Cour fédérale[4]. C'est plutôt un recours politique que certains, en raison de sa nature même, remettent en question.

Le pouvoir d'annulation ou de renvoi au CRTC, du seul fait que la loi en fixe l'existence et qu'à tout moment le Cabinet est en droit de le brandir, porte à conséquence même si d'aventure le gouvernement s'abstient de l'exercer. Par hypothèse, il dissuade le CRTC de se fier à son propre jugement ou l'incline à anticiper le désir du gouvernement pour éviter d'avoir à renier sa propre autorité. Par ailleurs, le texte de loi reste muet sur la procédure à suivre. Rien n'oblige le conseil des ministres à tenir audience, à motiver sa décision ou même à accuser réception d'une requête[5]. Le recours au Cabinet, tel qu'il est, favorise ceux que l'art, l'intérêt ou la pratique rendent habiles à influencer les gouvernements[6].

Si on maintient le pouvoir d'annulation ou de renvoi au CRTC, qu'on l'assortisse au moins des garanties nécessaires au traitement équitable des parties. Même alors, la question demeure de sa compatibilité avec la fonction du Cabinet dans notre régime politique. Le conseil des ministres est un corps politique et ses décisions, qu'il prend certes dans les cadres de la loi, sont néanmoins d'ordre politique : elles ne sont pas sujettes aux règles de justice naturelle qui sont le propre des tribunaux.

L'article 23 a cependant donné au gouvernement l'occasion de recommander au CRTC des ajustements dans l'interprétation de son mandat. Ces recommandations n'ont pas la validité juridique d'une directive, mais certains chercheurs lui concèdent une valeur politique, comme moyen à la disposition du gouvernement pour exprimer ses voeux[7].

b) Le pouvoir de directives au CRTC

Le gouvernement peut cependant adresser des directives au CRTC, en certaines matières que l'article 22 limite à trois : le nombre maximum de fréquences et de canaux destinés à la même région, les fréquences et les canaux destinés à Radio-Canada ou à toute « fin spéciale », ainsi que les classes de requérants qui ne sont pas admissibles aux licences de radiodiffusion (par exemple, les étrangers). Certains souhaitent généraliser l'usage des directives de façon que le gouvernement, en toute matière, impose au besoin sa volonté à l'organisme de réglementation.

Le projet de loi C-20, dont le gouvernement en fonction a hérité puis qu'il l'a partiellement repris à son compte, lui accorde précisément ce pouvoir[8]. Voilà un procédé qui, on s'en doute, comporte des dangers, et de nombreux mémoires se sont attachés à le démontrer. Le projet de loi, selon le libellé connu à ce jour, paraît limiter le pouvoir de directives aux questions de politique générale et exclure l'intervention du gouvernement dans une décision particulière, par exemple le renouvellement ou la révocation d'une licence. Il n'en demeure pas moins qu'il autorise une intrusion susceptible, à l'expérience, de jeter le discrédit sur le processus réglementaire en l'exposant à l'arbitraire.

Si on s'engageait sans nuances dans cette voie, le CRTC en pâtirait d'autant que déjà, avec le pouvoir d'annulation ou de renvoi reconnu au gouvernement (article 23), la loi en vigueur souffre une brèche dans son autonomie. Le gouvernement, en effet, peut refuser des décisions du CRTC; il pourra lui en dicter. La boucle serait bouclée et on se demande s'il reste un avantage à maintenir en service un organisme auquel le gouvernement peut à tant d'égards se substituer.

Pourtant, ainsi que l'écrit l'Institut canadien d'éducation des adultes (ICEA) :

> Les législateurs, jusqu'à maintenant, ont toujours été unanimes sur la nécessité de confier le pouvoir de surveillance de la radiodiffusion à un organisme autonome, à cause de la nature particulière de ce secteur[9].

Si le gouvernement se réserve d'intervenir, encore faudrait-il prévoir des freins aux décisions politiques intéressées.

> Dans le projet de loi C-20, reprend l'ICEA, le pouvoir de directives ne se limite pas au seul domaine des grandes orientations; il englobe aussi celui de la réglementation. Le danger d'intervention politique partisane est ici d'autant plus grand que le projet de loi ne prévoit pas comment et sur quelles bases ces nouvelles directives seront élaborées. Il n'offre pas, non plus, les conditions pouvant permettre un véritable débat démocratique avant leur adoption[10].

Cette analyse nous suggère une première conclusion. Si on convient de préserver l'indépendance du CRTC sans méconnaître la responsabilité politique des ministres, on réduira d'abord à un seul les croisements d'autorité admis dans la loi. Ou le gouvernement met son veto (loi de 1968, article 23), ou il émet des directives (projet de loi C-20); s'il choisit le veto, qu'il renonce aux directives, sauf dans les quelques cas strictement indiqués à l'article 22 (loi de 1968); s'il incline au pouvoir général de directives, qu'il écarte tout recours auprès de lui quand le CRTC a décidé. C'est le second choix qui a notre préférence.

Si ce choix l'emporte, des précautions encore s'imposent. Dans son rapport (numéro 26) sur les organismes administratifs autonomes[11], la Commission de réforme du droit aborde le pouvoir de directives et en confesse les dangers : il inspire la crainte de l'arbitraire politique, surtout quand il s'exerce envers un organisme de réglementation. Aussi la Commission recommanda-t-elle de le circonscrire.

Parmi les règles qu'à cette fin elle énonce, nous nous attachons à la suivante : qu'un processus de consultation convenable précède toute directive, a fortiori si elle entraîne un changement important. Nous croyons qu'il revient au CRTC de conduire la consultation. À la demande du gouvernement, le CRTC tiendrait des audiences sur l'objet de la directive et lui rendrait compte des avis exprimés. C'est une pratique que le CRTC observe déjà quand il projette d'amender un règlement. Les directives sont de nature réglementaire. Qu'on les soumette à la même épreuve qu'un règlement n'a rien que de cohérent. Et le principe de la responsabilité ministérielle est sauvegardé.

La Commission de réforme du droit n'oublie pas, cependant, que les directives gênent le fonctionnement administratif normal et qu'à les répéter, on perd certainement le profit escompté. Les admettre ne signifie pas qu'on doive en généraliser l'usage[12]. Après consultation, avec modération, telles sont les deux premières règles. La Commission en formule plusieurs autres que toutes, nous jugeons essentielles si le gouvernement se permet jamais des directives au CRTC :

- les directives prennent la forme de règlements et obéissent aux dispositions de la loi sur les textes réglementaires;
- les directives n'ont pas d'effet rétroactif;
- seul le gouvernement peut émettre une directive, un ministre ne le peut pas;
- les directives sont formulées en termes généraux, comme les règlements, et c'est l'organisme de réglementation qui les interprète et en surveille l'application.

Recommandation

Que la loi reconnaisse au gouvernement compétence pour intervenir

auprès du CRTC selon l'un ou l'autre des modes suivants, mais non les deux : soit qu'il puisse renvoyer une décision au CRTC ou l'annuler; soit qu'il puisse lui donner des directives. Le Groupe de travail favorise pour sa part le pouvoir de donner des directives.

Que dans l'hypothèse où le choix se porte sur le pouvoir d'annulation ou de renvoi au CRTC, le gouvernement l'exerce selon une procédure qui respecte l'équité.

Que le conseil des ministres, avant de donner une directive, soit tenu de consulter l'opinion publique à la manière du CRTC quand il se propose d'adopter ou d'amender un règlement. Que le CRTC assume la responsabilité de ces audiences publiques.

Qu'il soit fait des directives un usage modéré de manière que l'organisme de réglementation reste libre d'intervention dans l'exercice courant de son mandat. Et qu'en outre, on se plie aux règles suivantes :

- les directives prennent la forme de règlements et obéissent aux dispositions de la loi sur les textes réglementaires;
- les directives n'ont pas d'effet rétroactif;
- seul le gouvernement peut émettre une directive, un ministre ne le peut pas;
- les directives sont formulées en termes généraux, comme les règlements, et c'est l'organisme de réglementation qui les interprète et en surveille l'application.

Le CRTC

C'est le CRTC, rappelons-le, qui réglemente et surveille la radiodiffusion au Canada. La loi de 1968 l'a créé pour remplacer le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, vieux de dix ans. Le sigle désignait alors le Conseil de la radiotélévision canadienne. En 1975, la *Loi établissant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* étendait son autorité aux télécommunications de compétence fédérale et adaptait le nom en conséquence, sans changer le sigle. Pourvu de ces deux mandats, le CRTC s'est élevé aux premiers rangs des organes administratifs et beaucoup ne manquent pas de critiquer sa puissance.

En matière de radiodiffusion seulement, c'est là notre propos, ses pouvoirs restent imposants, à tel point qu'on désigne le CRTC par dérision le « Parlement de la radiodiffusion[13] ». La loi de 1968 lui confie en effet la mise en œuvre de la politique énoncée à l'article 3 et lui reconnaît à cette fin la capacité d'édicter des règlements et d'exercer des contrôles sur tous les aspects du système. Règlements et contrôles doivent donc se rapporter à cette politique; c'est en fonction d'elle que le Conseil interprète et exerce les pouvoirs qui lui sont conférés. Or, elle est exprimée en termes généraux, parfois vagues, qui laissent beaucoup de champ à son initiative.

En dix-huit ans d'existence, le CRTC a donné à son action des directions différentes. De 1968 à 1975, alors que les télécommunications[14] ne sont pas

encore sous son autorité, il se comporte en corps indépendant qui traduit les principes de la loi en opérations diverses. Il préside à la canadianisation des entreprises, fixe les règles du contenu canadien, conçoit les régimes de la télévision par câble et de la radio MF, prépare la politique de la radiodiffusion communautaire et des communications dans le Nord. Il se fait, en somme, l'interprète et le délégataire du Parlement sur le terrain. C'est pendant cette période ausssi que le Conseil, poussant plus loin son ambition, cherche à définir des normes de qualité pour les émissions, particulièrement en information où il s'intéresse à l'intégrité journalistique et au traitement des sujets controversés.

À compter de 1975, le Conseil s'acquitte d'un second mandat, les télécommunications, sans disposer de ressources suffisantes de sorte que, délaissant peu à peu l'action directe, il entreprend plutôt de veiller en retrait à la bonne marche du système[15]. C'est au cours de ces années que l'éclatement des communications le renvoie à un vieux problème de voisinage sous une forme inédite : l'irruption au Canada des canaux américains retransmis par le câble. Ce développement accéléré des moyens de diffusion éloigne davantage encore le Conseil des contrôles tous azimuts et l'ancre dans sa position de repli, qu'il ne quitte que pour réagir aux pressions du milieu.

L'industrie de la télédistribution et une partie du public canadien invoquent alors de plus en plus un droit qui ne figure nulle part dans la loi : le droit à des services équivalents, peu importe le lieu où on vit[16]. Le Conseil poursuit donc deux objectifs apparemment contradictoires : accroître la présence canadienne sur les ondes et ouvrir le territoire canadien à plus de services, proviendraient-ils des États-Unis. Comment, dans les faits, concilier l'un et l'autre[17]? Il nous paraît évident que l'accès à tous les services jusqu'ici l'emporte sur la présence canadienne. De nombreux facteurs y concourent : la dissémination des antennes paraboliques qui captent les signaux satellites, le statut ambigu de la câblodistribution et de la télévision payante, et l'insistance que met le ministère des Communications à soigner l'infrastructure plutôt que les programmes. La politique du ministère n'est d'ailleurs pas étrangère à l'ambiguïté qu'on remarque dans l'orientation du CRTC.

Depuis que l'année 1982 a consommé l'échec de la télévision payante première manière, le CRTC met l'accent sur la supervision. Il s'en remet de plus en plus à la responsabilité de l'industrie pour l'ordinaire et, quant au reste, répond à la demande.

Le CRTC justifie ce virage en invoquant deux raisons liées à l'expansion de la radiodiffusion : la concurrence accrue que se livrent désormais les entreprises et l'alourdissement dramatique de sa propre charge de travail. La supervision, qui limite les interventions du CRTC, lui paraît dans ces conditions préférable à la démarche bureaucratique et rigide qui selon les mots du président André Bureau, nécessite des « hordes d'inspecteurs de plus en plus tatillons[18] ». Plus souple envers les entreprises « afin de faire face aux exigences souvent brusques et imprévues imposées aux titulaires de licence par les changements technologiques, l'économie et les goûts du public [19] », le Conseil s'attend en revanche qu'elles respectent les règlements et leurs conditions de licence.

Le CRTC est la cible de nombreuses critiques. On l'accuse d'être inféodé aux entreprises ou, au contraire, de réagir avec retard aux innovations de

l'industrie; de se complaire dans des règlements tatillons, comme ceux de la radio MF, ou de céder trop souvent à l'appétit des exploitants. Certains jugent excessif le coût des audiences publiques et d'autres, qui tiennent à cette consultation, se plaignent que trop de sujets y échappent, que la procédure freine la divulgation des faits et que les conditions générales découragent la participation du public.

Ceux qui reprochent au CRTC sa présumée collusion avec les radiodiffuseurs invoquent pour preuves des attitudes qui leur paraissent autrement inexplicables : le CRTC refuse de réglementer certaines matières, par exemple la publicité destinée aux enfants; le CRTC autorise l'achat de stations sur la foi du profit escompté, au mépris de l'intérêt public; le CRTC approuve les tarifs de l'abonnement au câble sans critère établi pour mieux céder aux prétentions des entreprises. Bref, le CRTC aurait transformé la licence de radiodiffusion en droit de propriété sur les ondes. Par-dessus tout, on dénonce sa totale incurie devant l'inaptitude répétée des radiodiffuseurs à respecter leurs engagements (leurs promesses de réalisation)[20].

Évidemment, les radiodiffuseurs se plaignent quant à eux des lenteurs bureaucratiques, des règlements tatillons et des écarts de traitement qu'ils observent, dans certains cas, entre des entreprises pourtant comparables.

Quand on s'arrête au fonctionnement interne du Conseil, on ne voit pas que celui-ci ait développé une stratégie articulée pour s'assurer qu'on obéit aux règlements et aux conditions de licence. Et on s'étonne qu'une autorité appelée à statuer sur tant de questions complexes, que la matière en soit technique, délicate ou simplement nouvelle, ait abandonné les travaux de recherche si nécessaires à son indépendance.

Qu'on le perçoive comme inéquitable ou incohérent et le CRTC perd aussitôt la confiance que son indépendance du pouvoir politique vise précisément à inspirer. Une partie des accusations qu'on lance contre lui tomberait, certes, si le Conseil s'appliquait, comme nous le souhaitons, à informer l'opinion des principes qui l'animent. Même alors, il ne saurait satisfaire tout le monde, surtout pas ceux dont la requête est refusée. On peut attribuer aux compressions budgétaires la difficulté qu'éprouve le Conseil à lâcher ses formulaires pour se concentrer sur l'analyse des problèmes qu'on lui soumet, et penser que s'il orientait ses efforts vers un nombre limité de tâches choisies, il retrouverait son dynamisme et perdrait son image bureaucratique.

Il n'en demeure pas moins que toutes les critiques adressées au CRTC, et beaucoup émanent de groupes voués à la protection du consommateur, nous forcent à nous interroger sérieusement. Vaut-il la peine de conserver un organisme de réglementation? On a proposé, pour remplacer les conditions de licence, de laisser jouer les lois du marché puisqu'aussi bien, selon certains, l'action du CRTC tendrait à privatiser de fait l'exploitation des fréquences radioélectriques.

Dans son rapport de mai 1985, publié au début de 1986, le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes[21] examine une solution de ce genre : les « licences négociables ». Les fréquences de radiodiffusion, qui sont un bien public, seraient mises en vente et le produit de cette aliénation servirait au secteur public de la radiodiffusion. Le régime de propriété privée, soutient-on,

avantagerait les entreprises les plus efficaces; il éliminerait du marché celles dont les émissions rebutent l'auditoire ou coûtent trop cher[22]. Le libre jeu de la concurrence aurait un effet sélectif, comme pour les autres biens et services.

À cette vision unie, on peut opposer quelque résistance. Il est douteux que, laissée aux seules lois du marché, la radiodiffusion se conforme aux principes issus du Parlement ou même parvienne à la diversité parmi les fruits de la concurrence. Les auditeurs, en général, ne paient pas directement les émissions; les entreprises ne peuvent se les concilier en jouant sur les prix[23]. C'est en convoitant les auditeurs de goûts majoritaires, donc en s'imitant les unes les autres, que les stations chercheront à augmenter leur part du marché pour attirer les annonceurs. Elles tendront à négliger les auditoires secondaires. Même un raisonnement purement économique ne nous conduit pas à conclure que le marché, à lui seul, produirait les émissions agréables à l'ensemble des usagers[24]. Nous craignons, au contraire, que les émissions offertes ne soient pas plus variées qu'elles ne seraient canadiennes.

En réalité, abandonner la radiodiffusion aux règles du marché signifie qu'on attendrait du seul secteur public la diversité des genres et les émissions canadiennes. Sans une volonté ferme d'ajuster le comportement des entreprises aux objectifs que prescrit la loi, ce point de vue se répand peu à peu. Ainsi, l'Association des amis de la radiodiffusion canadienne propose de soustraire les entreprises privées à l'obligation de présenter des émissions canadiennes et de taxer leurs revenus pour financer les services publics[25]. Cette spécialisation des tâches nous paraît desservir l'objectif. Nous croyons que le secteur public, le secteur privé et le secteur communautaire doivent se partager la responsabilité de satisfaire les goûts et les intérêts de tous les Canadiens.

Dans ces conditions, que substituer à un organisme de réglementation? Ce n'est certes pas au gouvernement, pour des raisons évidentes, qu'on va confier le soin d'arbitrer les candidatures à la licence de radiodiffusion. Mieux vaut, croyons-nous, tirer profit de l'expérience acquise avec le CRTC. Nous sommes à même, désormais, d'identifier les dangers qui guettent le CRTC, par exemple l'inféodation aux entreprises. De puissants lobbies exercent des pressions constantes sur les institutions qui gouvernent la radiodiffusion. La pratique en est maintenant connue. Il revient au CRTC de s'en garder. Il y faut plus que la volonté. Nous nous expliquons plus loin sur les mesures à prendre à cet égard.

La composition du CRTC

Selon l'article 3 de sa loi constitutive, le CRTC se compose d'au plus 9 membres à temps plein et 10 membres à temps partiel, que nomme le gouverneur en conseil. Les premiers ont un mandat de sept ans; les seconds, de cinq ans. C'est le comité de direction, formé des membres à temps plein, qui exerce le pouvoir. Pour certaines décisions, il est tenu de consulter les membres à temps partiel qui, selon le cas, ont le droit de vote (adoption ou modification des règlements, annulation d'une licence) ou n'ont d'autre prérogative que de donner leur avis (attribution, renouvellement ou modification d'une licence). Que des membres à temps partiel puissent siéger aux audiences publiques sans exprimer ensuite leurs suffrages rend perplexe. Nous proposons de les éliminer. Les membres à

temps plein suffisent au mandat du Conseil. Qu'on maintienne leur nombre et qu'on réserve parmi eux une place équitable aux femmes et aux personnes issues de minorités.

Les membres à temps partiel sont censés défendre les intérêts régionaux aux délibérations du Conseil. N'est-il pas possible d'atteindre autrement le même objectif? Si nous songeons que le Conseil gagnerait en effet à se rapprocher de la population, nous ferons d'une pierre deux coups : élargissons le pouvoir et le rôle de ses bureaux régionaux de manière qu'ils travaillent en étroite collaboration avec des groupes représentatifs de l'opinion publique. La population des régions participerait ainsi aux décisions importantes plus sûrement qu'avec des membres à temps partiel éloignés d'elle et privés de voix. Dans chaque bureau régional, on nommera un médiateur (*public advocate*) pour veiller à la participation du public et défendre l'intérêt commun aux renouvellements de licence.

La composition du Conseil reflète aussi la dualité linguistique du pays. La radiodiffusion française a sa personnalité propre dans le système canadien qui forme lui-même un tout. Elle a droit aux solutions qui lui conviennent, fussent-elles différentes. Les secteurs anglais et français s'articulent cependant à un ensemble de principes et de ressources communes et se développent dans un environnement international où elles ont tout avantage à ne pas s'ignorer. Nous recommandons que la proportion actuelle de francophones, soit quatre membres sur neuf, devienne la règle et que la pratique se maintienne de recourir à eux pour entendre les affaires en provenance du Québec.

Recommandation

Que le CRTC se compose de neuf membres à temps plein, nommés pour cinq ans. Qu'on réserve parmi eux une place équitable aux femmes et aux personnes issues des minorités; et que la proportion actuelle de membres francophones devienne la règle.

Le phénomène de la réglementation

La réglementation est l'ensemble des conduites codifiées qu'on est tenu d'adopter pour se conformer à la politique de la radiodiffusion énoncée dans la loi. Elle ne comprend pas seulement les règlements au sens strict mais d'autres formes d'engagements, prescrits ou volontaires : les conditions de licence, qui fixent les droits et obligations du radiodiffuseur; les énoncés de politique, où le CRTC annonce ses orientations en certaines matières; et les règles que les entreprises ont convenu entre elles de respecter (auto-réglementation).

Depuis quelques années, le discours politique est à la « déréglementation » et on cite en exemple les États-Unis qui s'y seraient livrés sans réserve. Le débat s'anime et on échange souvent des arguments qui dénotent une observation superficielle de la scène américaine à ce sujet.

Pour certains, la déréglementation évoque la suppression des règlements jugés inutiles ou susceptibles de nuire à la gestion efficace des ressources. Pour d'autres, la déréglementation consiste à soustraire un secteur d'activité à toute réglementation particulière pour s'en remettre aux principes du droit commun[26].

Ainsi que le précise un document de travail publié par le vice-premier ministre, « la déréglementation est un terme fréquemment utilisé (et, à vrai dire, dont on abuse) dans des discussions qui évoquent des changements dans les politiques de réglementation[27] ». Ainsi, bien qu'on ait changé la réglementation, divers secteurs d'activité, dont la radiodiffusion, demeurent aux États-Unis réglementés.

Aussi serait-il plus exact d'appeler « réforme de la réglementation » ce qu'on désigne d'un nom trompeur que la mode accrédite. Il est certain que les prescriptions réglementaires ont besoin d'une révision périodique. Le temps, l'usure, les excroissances en font parfois un fardeau inutile, c'est-à-dire un faisceau d'obligations dont ni l'entreprise ni le contribuable ne retirent les avantages qui en avaient suscité l'émergence. En ce cas, la révision est suivie d'une réforme qui abroge les règles désuètes et en créent d'autres que les circonstances nouvelles justifient.

Un règlement en vigueur est une réponse que la situation imposait au moment de son adoption. Une politique efficace joint à des projets de réglementation le moyen d'évaluer les règlements qui ont accompli leur oeuvre et dont la présence inerte menace l'équilibre général[28].

Cela dit, la réglementation ne fait pas que semer des embarras. Elle procure aux entreprises des bienfaits. Les radiodiffuseurs reçoivent en effet leur part d'un marché protégé : les facteurs de concurrence sont soigneusement filtrés. Poussée trop loin, la garantie réglementaire encouragerait toutefois l'inefficacité.

Les règlements ne sont donc pas une fin en soi : ils sont un moyen d'atteindre les objectifs inscrits dans une loi du Parlement. Un règlement qui n'agit pas en ce sens n'a pas sa raison d'être. Qu'on l'élimine ou qu'au besoin un autre s'y substitue pour infléchir les comportements.

En radiodiffusion comme ailleurs, les règlements ne sont pas seuls à imposer des devoirs. Ils s'insèrent dans une hiérarchie de textes normatifs subordonnés les uns aux autres. Au sommet, les préceptes constitutionnels qu'aucune loi ne peut enfreindre, a fortiori les échelons normatifs inférieurs. Sous la loi, en l'occurrence la *Loi sur la radiodiffusion*, les directives du gouvernement au CRTC, soumises à la loi et à la Constitution. Puis, suivant la même ordonnance, les règlements du CRTC, les conditions de licence, les conventions de l'auto-réglementation et les règles internes des entreprises. La figure 7.1 illustre l'imbrication des normes qui régissent les comportements en matière de radiodiffusion.

Malgré les sceptiques, il n'est pas rare que les entreprises adoptent spontanément des conduites conformes aux principes légaux de la radiodiffusion. L'auto-réglementation réussit généralement quand les entreprises y voient clairement leur intérêt. La pratique de l'auto-réglementation s'est répandue. Par exemple, les publicitaires et les radiodiffuseurs adhèrent à des conventions où ils s'interdisent les messages susceptibles de heurter les consciences. L'intervention coercitive de l'État — la réglementation — ne s'impose donc que si les radiodiffuseurs répugnent à une conduite utile à l'intérêt public mais qu'ils jugent contraire à leur propre intérêt. Voilà une distinction éclairante quant au modèle à suivre : là où l'auto-réglementation suffit, qu'on se contente d'y inciter les entreprises et de superviser l'opération. Le rapport des entreprises à la

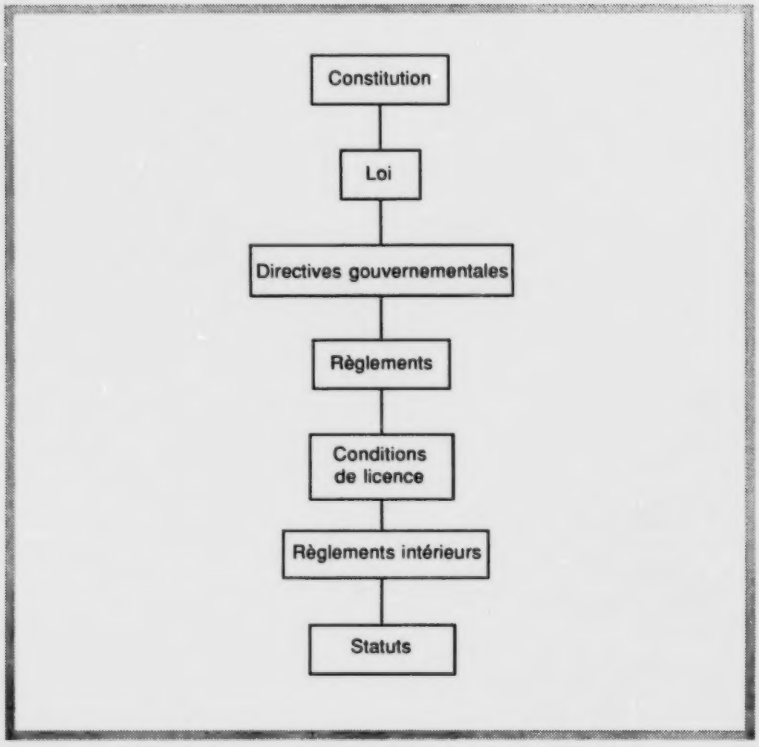

Figure 7.1 Normes juridiques applicables à la radiodiffusion

réglementation y gagnera : allégées de l'inutile, il leur sera plus facile de consentir à l'essentiel. Et le poids des contrôles ainsi mieux réparti, tout le système normatif en sera plus économique à gérer.

Notre attitude à cet égard n'est pas celle du CRTC. Celui-ci est venu à la supervision par nécessité : toute autre forme de contrôle requiert des ressources qu'il n'a pas. Or, le seul motif qui justifie une orientation réglementaire, c'est le respect des principes et des objectifs que le Parlement a définis. Voilà ce qui nous inspire. S'il advient que la concurrence conduit les entreprises à adopter dans leur propre intérêt des comportements compatibles avec la politique de la radiodiffusion, inutile d'employer la contrainte; l'auto-réglementation et la supervision s'y substituent.

Il faut voir, cependant, que toutes les situations ne se prêtent pas à cette démarche. Là où la politique de la radiodiffusion et les intérêts des entreprises divergent, la réglementation s'impose, dans la mesure appropriée aux circonstances. Selon la perspective que nous soumettons, l'auto-réglementation et la supervision sont des éléments indissociables des autres dans une stratégie de conformité à la loi.

Convenons, toutefois, que la réglementation est une source de dépenses pour l'État et l'entreprise. Il n'y paraît pas toujours tant les effets sont partagés entre plusieurs budgets et répartis dans le temps. Aussi, l'impulsion est-elle de réglementer plutôt que de s'en abstenir. De sorte que les règlements s'accumulent à mesure que les problèmes surgissent et plus encore sous la pression publique. La tension apaisée, le règlement entre en vigueur et viennent les frais. Car pour veiller au respect du règlement, il faut surveiller, contrôler, compiler, comparer, apprécier, certifier, pénaliser. L'entreprise elle-même interprète, calcule, enregistre, esquive, rend compte.

Quand les ressources de l'État sont à la baisse, la surveillance se relâche, les transgressions tendent à s'accroître et le règlement lui-même en devient moins légitime. Si le défaut de surveiller entraîne le défaut d'obéir, c'est que le règlement, rappelons-le, impose des conduites qu'on croit nuisibles ou simplement étrangères à sa propre cause. Mieux vaut donc réduire les règlements et veiller à ce qu'ils soient intégralement observés.

Résumons la situation. Avec le temps, l'appareil réglementaire s'alourdit, se charge de scories, parfois se grippe. Son efficacité diminue, il coûte cher à administrer et les ressources manquent. C'est le moment d'une réforme. Certains règlements sont périmés, qu'on les élimine franchement.

D'autres font l'objet d'un consensus suffisant pour que leur matière se prête à l'auto-réglementation; en ce cas, que l'autorité réglementaire se borne à superviser l'opération, c'est-à-dire à la contrôler à distance sans entrer dans les détails. D'autres règlements encore sont trop généraux pour se révéler efficaces : insignifiant dans les grandes entreprises, l'effort qu'ils demandent accablent pourtant les petites. Qu'on recoure davantage alors aux conditions de licence conçues ici comme une « réglementation sur mesure », adaptable à la taille de l'entreprise, aux caractéristiques régionales, à la conjoncture. Restent les règlements indispensables, on peut y concentrer ses énergies : qu'on les applique avec rigueur, de bout en bout, sans fléchir; et surtout qu'on s'en donne les moyens.

Tels sont les éléments de notre réforme réglementaire. Arrêtons-nous un moment aux conditions nécessaires à sa réalisation.

Recommandation

Qu'on ait recours à des conditions de licence appropriées plutôt qu'à la réglementation générale, chaque fois que cela semble plus utile pour s'assurer que toutes les composantes du système contribuent à la réalisation des objectifs prévus par la loi.

Que l'autorité compétente agrée l'auto-réglementation chaque fois qu'on peut, dans l'intérêt public, la substituer avantageusement à la réglementation pour atteindre les mêmes fins.

Que la réglementation fasse l'objet d'un réexamen périodique pour vérifier si le fardeau qui en résulte n'excède pas les avantages escomptés, compte tenu des principes édictés par le Parlement en matière de radiodiffusion.

Les conditions d'une réglementation efficace

Les travaux de recherche

Une réglementation inefficace est une réglementation inutile. D'où la nécessité d'en évaluer continûment la convenance. C'est ici que la recherche s'impose. Le Parlement, le gouvernement, le CRTC, chacun dans les limites de sa compétence, règlent le fonctionnement de la radiodiffusion. Ils décident. Ce n'est pas tout d'arrêter une décision, encore faut-il l'asseoir sur toute l'information requise. Autrement, on place les entreprises, ou quiconque fait l'objet de la décision, dans des situations absurdes. Une politique de la radiodiffusion ne s'improvise pas. Et si, au surplus, on s'applique à sans cesse la mettre à jour, on a besoin de puiser à diverses sources de connaissances renouvelables sur le système et son évolution.

Bien que le Canada ait poussé la recherche sur les faits et les techniques de communication, il a négligé les champs qui à cet égard nous intéressent, soit l'analyse et le développement d'une politique relative à la radiodiffusion et aux industries culturelles qui y sont associées. Les travaux sont peu nombreux et peu suivis. L'intégration à la Constitution des droits fondamentaux, particulièrement la liberté de la presse et des autres moyens de communication, crée aux autorités publiques le devoir de décider à la lumière de leurs effets. Voilà un autre domaine où la recherche tarde. Hors la tyrannie des cotes d'écoute, les études qualitatives sur les auditoires et les programmes manquent à ceux qui demandent à comprendre au-delà des apparences. De même que font défaut les études sur les techniques de réglementation et les stratégies de conformité à la loi.

Pour combler les besoins de recherche sur les activités culturelles et la radiodiffusion, inutile d'édifier de nouvelles structures. Il y a des voies plus engageantes : inventorier et exploiter les ressources, souvent abondantes, dispersées sous diverses autorités, notamment dans le réseau universitaire; cultiver des centres d'excellence dans les quelques disciplines reliées aux communications; encourager les échanges et la concertation entre les milieux intéressés. Ce sont là des stimulants à la compétence qui devraient accroître notre information sur l'état de la radiodiffusion canadienne.

Quant à la recherche sur la politique de la radiodiffusion, cédons à l'évidence : ceux qui concourent à la politique ont avantage à se partager la recherche; car, nous semble-t-il, décider c'est décider en connaissance de cause. Si, en cette matière, la recherche fondamentale revient naturellement au ministère des Communications, le CRTC n'est pas quitte pour autant de toute recherche, surtout pour l'attribution des licences où le défaut d'information le laisse à la merci des radiodiffuseurs.

Les entreprises, en effet, se présentent devant le CRTC dans une situation de concurrence qui les expose à la surenchère. Emportées par l'optimisme de commande, il leur arrive de souscrire à des promesses inconsidérées pour, quelques mois plus tard, sous l'empire de quelque difficulté financière, supplier qu'on les en excuse. Les requérants, c'est inévitable, disposent les chiffres et les arguments sous un jour qui leur est favorable. La tâche du CRTC est de s'en tenir

aux faits. Il lui appartient d'apprécier avec justesse les hypothèses qu'on lui cache comme celles qu'on agite bruyamment à son intention. Pour la recherche des faits, il ne peut se fier qu'à lui-même. Nul ne lui demande de maîtriser l'impondérable; qu'il s'emploie à cerner le prévisible. L'inattention aux facteurs d'échec, dont on trouve un exemple dans les premières licences de télévision payante, conduit les entreprises à des impasses dont on les tire au mépris de leurs engagements et de principes affirmés. L'ambivalence des entreprises est si fréquente qu'elle vire au procédé : on promet au CRTC la lune pour lui arracher un quartier. Et avec le CRTC, c'est la réglementation qui est déconsidérée.

Ce scénario a trop duré pour que le CRTC, désormais, n'appuie ses décisions sur une recherche indépendante. Dans la stratégie de conformité que nous décrivons ci-dessous, la recherche a une valeur préventive. Que le CRTC tienne donc à jour un ensemble de données significatives sur l'industrie de la radiodiffusion et ses composantes.

Recommandation

Que le ministère des Communications et le CRTC s'emploient à développer la recherche sur tous les aspects de la radiodiffusion canadienne, notamment les orientations politiques et les techniques de réglementation. Qu'au lieu de s'égarer à édifier de nouvelles structures, leur effort s'applique à cultiver, notamment au sein des universités, des centres d'excellence dans les disciplines reliées aux communications.

Que le CRTC réanime son service de recherche et consulte des spécialistes de toutes les disciplines pertinentes afin de tenir à jour, pour l'examen indépendant des entreprises, un ensemble de données significatives sur l'industrie de la radiodiffusion et ses composantes.

L'accès aux textes et la participation du public

L'auto-réglementation, les conditions de licences, la stratégie de conformité aux décisions, voilà des techniques qui font appel à la responsabilité des entreprises et à la vigilance du public. Pour que les uns et les autres collaborent à la mesure de ce que nous attendons, il importe de rendre les textes réglementaires accessibles et de soutenir les regroupements de citoyens intéressés à se faire entendre.

Renouvellement de licences ou hausse de tarifs, le CRTC prend chaque année de nombreuses décisions — 73 000 depuis 1968 — dont les textes s'empilent dans ses archives sans indexation ni classement appropriés[29]. Comment comprendre l'évolution de la réglementation sans un accès rapide aux documents qui en témoignent? Si, comme nous le recommandons, les conditions de licence occupent désormais une place dominante dans l'appareil réglementaire, on ne pourra pas s'en tenir à consulter des recueils de textes fixes à la manière des règlements : il faudra suivre à la trace les variations quasi contractuelles qui distingueront les licences, pour en dégager les tendances, en saisir la cohérence. Il devient impérieux d'offrir à ceux sur qui on compte un moyen de se garder à jour. Nous songeons à une banque de données qui conserverait pour consultation les décisions du CRTC et peut-être aussi celles des conseils qui entendent les plaintes du public dans les matières laissées à l'auto-réglementation.

Recommandation

Que le gouvernement et le CRTC s'emploient à créer une banque de données d'accès facile sur l'ensemble de la réglementation telle que nous l'avons définie plut tôt.

Disposer des textes ne suffit pas, il faut encore les comprendre. Or, ceux qui en ont l'expérience le confirmeront, les règlements du CRTC et autres productions apparentées sont écrits dans un jargon inaccessible au profane et au surplus inutile, que d'aucuns croient inévitable parce qu'ils ignorent les ressources de la langue commune. Il s'agit pourtant de textes dont le propos ne s'adresse ni à l'intimité ni au cercle d'initiés. Ils communiquent des obligations dont la teneur et l'observation sont d'intérêt public. Un souci élémentaire d'efficacité réclame qu'on les rende lisibles. Comme si ce n'était pas assez, les pièges de la traduction ou des confusions inconscientes font que ces textes paraissent dans une langue douteuse qui les éloigne encore de la limpidité.

Recommandation

Que les textes réglementaires soient rédigés dans une langue simple, claire, harmonieuse, à la portée de tous et conforme aux normes linguistiques établies.

Si nous insistons sur l'accessibilité aux textes, en ce double sens que nous les voulons disponibles et lisibles, c'est que, notamment, la participation du public en dépend. Or, pour que le repli du CRTC sur des fonctions réglementaires plus discrètes n'entraîne pas d'inquiétants déséquilibres, il faut le conjuguer à un déploiement des interventions en provenance du public.

Certes, l'industrie de la radiodiffusion a sa technicité et on n'en comprend à fond les enjeux que si on y consacre le temps et l'effort. Nos consultations nous ont toutefois convaincus que de nombreux Canadiens, seuls ou regroupés, y consentent; et nous avons d'ailleurs examiné avec intérêt leurs points de vue sur l'orientation du système. Pour renforcer ce lien, nous nous soucions d'étendre et de simplifier les mécanismes permanents qui invitent les citoyens à se faire entendre. Particulièrement à l'attribution ou au renouvellement d'une licence qui, dans notre perspective de réglementation sur mesure, deviendront les occasions par excellence d'ajuster aux besoins exprimés les obligations des entreprises.

Voilà pourquoi nous engageons les gouvernements fédéral et provinciaux à soutenir les groupes de citoyens voués à la surveillance de la radiodiffusion. Nous n'avons pas, de ces associations, à prévoir les formes qui varieront certainement selon les situations et les régions. Il nous importe seulement de créer les conditions favorables à leur émergence ou à leur action.

Recommandation

Que les gouvernements fédéral et provinciaux appuient les groupes de citoyens représentatifs voués à la surveillance de la radiodiffusion.

Le souci permanent d'appliquer les règles

Il n'y a de politique possible que si l'État a la ferme volonté d'appliquer intégralement la loi, c'est-à-dire de veiller au respect strict des droits et obligations conçus pour la mettre en oeuvre. Une réglementation sans cesse transgressée ou administrée avec inconstance est franchement inutile. Pis encore, elle nuit : elle coûte plus cher qu'elle ne rapporte en avantages et tend à ternir les objectifs mêmes qu'elle est censée défendre.

Proclamer des principes n'est donc pas suffisant, il faut passer aux actes. Ceux qui choisissent d'ignorer la loi et ses corollaires doivent en subir les conséquences. Autrement, les autres sont pénalisés, soit la majorité, et l'État encourage la désobéissance civile.

Qu'une règle soit inadaptée n'en justifie pas la transgression. Le remède à l'usure des règles est ailleurs, dans la surveillance attentive de leur fonctionnement et le recours à un mécanisme permanent de mise à jour. Violer la loi, quel qu'en soit le motif, demeure un comportement inacceptable. Aussi faut-il incorporer à toute politique de la radiodiffusion les moyens d'appliquer et de mettre à jour la réglementation.

Dans cette perspective, nous proposons que le gouvernement et le CRTC adoptent une « stratégie de conformité » aux règles qui comporte trois volets : premièrement, l'examen permanent et la mise à jour de la réglementation pour l'adapter à la réalité changeante de la radiodiffusion; deuxièmement, un choix de sanctions destinées à diminuer sensiblement les frais de ceux qui se conforment aux règles et à hausser substantiellement les frais de ceux qui en font fi; troisièmement, l'aide aux entreprises dans la connaissance et la compréhension des règles qui les concernent.

Il va sans dire que, dans notre esprit, les ministères de la Justice et des Communications sont associés étroitement à cette stratégie.

Nous ne voyons pas dans la révocation de la licence une panacée, comme certains nous y invitent. Toute une série de sanctions intermédiaires qui alourdissent les charges ont l'avantage d'ajuster la peine à l'offense sans perdre de vue l'objectif : que la règle opère. Nous croyons que ces moyens sont plus efficaces à l'usage, si les cas nets d'infraction sont systématiquement réprimés. Le CRTC peut, par exemple, appeler régulièrement l'entreprise défaillante à se justifier ou renouveler la licence pour une période réduite. Il s'agit pour le CRTC de pénaliser, sans renoncer à l'économie de moyens, tous les écarts significatifs à la règle. Aux peines traditionnelles, amende ou annulation de licence, il peut préférer ces leviers que sont les pressions du milieu. Les marchés financiers, les associations de radiodiffuseurs, les compagnies d'assurance, les annonceurs, les groupes d'intérêt public poussent à divers titres au respect des règles. S'il est lui-même vigilant, rigoureux, équitable, le CRTC y trouvera des alliés naturels pour dissuader ou réprimer.

Réalisme dans la réglementation, rigueur dans l'application, ces deux aspects de notre stratégie sont inséparables. Si nous réduisons le fardeau des entreprises à quelques obligations essentielles inspirées d'objectifs accessibles, c'est précisément pour fonder la politique de la radiodiffusion sur le respect scrupuleux des règles nécessaires à sa réalisation. Ce que nous recherchons n'est pas un relâchement mais un déplacement d'énergie.

Le CRTC a lui-même commencé d'alléger la réglementation. Ce n'est là qu'une partie de la tâche. Reste le plus difficile : faire en sorte que la marge de manoeuvre ainsi accordée aux entreprises profite à la radiodiffusion canadienne et que les exigences maintenues à leur égard soient proportionnelles à leurs ressources et intégralement satisfaites.

Le débat sur l'insubordination des radiodiffuseurs a souvent dérapé sur les règles elles-mêmes, dont on met en doute la pertinence ou la justesse. Il est, en effet, plus facile de s'en prendre aux limites d'une règle que de réfléchir aux moyens d'y plier l'entreprise. Bien des analyses de la réglementation souffrent de ce travers. On prétexte l'insoumission aux règles pour conclure à leur inefficacité, puis en réclamer l'abolition. Pourtant, les enquêtes indiquent l'attachement des Canadiens aux principes qui régissent la radiodiffusion.

C'est parce que telle ou telle règle se révèle en soi inefficace qu'on en demande l'assouplissement ou l'abrogation. La question n'est donc pas s'il faut déréglementer ou réglementer mais, du moment qu'on approuve les principes, de quelle façon les appliquer. Autrement dit, si le problème réside dans l'inefficacité des règles en vigueur, la solution consiste non pas à supprimer toute règle mais à concevoir des règles efficaces.

La réforme de la réglementation suppose qu'on révise, aussi bien que les règles, les mécanismes de conformité aux règles. Inutile d'imaginer une réglementation raffinée, qu'elle soit générale ou taillée sur mesure, si on ne se soucie ni des moyens pour l'appliquer ni des motifs pour y adhérer. Les principes n'étant pas remis en cause, c'est là que la réflexion sur la réglementation gagne à s'attarder; c'est là qu'une stratégie s'impose. On n'a malheureusement guère consacré de temps, ni au CRTC ni ailleurs, à imaginer une stratégie de conformité (*compliance strategy*)[30] pour la radiodiffusion. Nous en dégageons les principaux éléments.

La stratégie n'impose pas elle-même de nouvelles règles, elle est le prolongement des règles en vigueur. Elle ne force pas la soumission mécanique à des règles absurdes, équivoques ou dépassées; elle en évalue sans cesse la justesse, avantages et coût inclus, pour précisément faciliter l'adhésion. Elle appelle à la collaboration de chacun mais elle reconnaît la nécessité de punir, pour décourager l'infraction.

Tout serait évidemment plus simple si nous avions à administrer le code de la route, un œil sur les limites de vitesse et la main sur le bloc de contraventions. En radiodiffusion, la réglementation est plus complexe et les fins qu'elle poursuit ne sont pas aisément mesurables. Des entreprises de nature diverse exploitent des marchés eux-mêmes fort variés où s'épuise la portée des règles générales, exigeantes pour les uns, complaisantes pour les autres. Aussi nous recommandons de recourir davantage à cette réglementation sur mesure que sont les conditions de licence. Dans notre stratégie de conformité, c'est là un premier élément.

Ajuster les règles à la réalité ne suffit pas, cependant, à en garantir le respect dont nous avons fait le but ultime de la réforme réglementaire. Il appartient au CRTC, dans sa stratégie de conformité, de maîtriser les sources de comportement irrégulier et de se prémunir lui-même contre les pressions de toutes sortes qui minent son autorité.

Il n'y a pas d'origine unique à la désobéissance des entreprises. Dans leur analyse à cet égard, Kagan et Scholz exposent trois modèles de comportement irrégulier :

> Dans le premier modèle, les entreprises commerciales sont présentées comme des calculatrices immorales. Motivées uniquement par le profit, elles évaluent avec soin et compétence les possibilités et les risques. Elles contreviennent à la loi lorsque les peines encourues sont faibles ou que les probabilités d'être prises sont minces au regard des profits possibles. Le non-respect de la loi naît du calcul économique.
>
> Dans le deuxième modèle, l'entreprise commerciale est considérée comme une entité responsable, qui est portée le plus souvent à obéir à la loi, en partie parce qu'elle la juge bien fondée et en partie parce que la loi sert ses intérêts à long terme. Mais ce n'est pas là une ligne de conduite absolue. Les cadres ont des opinions bien arrêtées sur ce que devraient être l'orientation publique et la conduite des affaires. Il s'ensuit des infractions à la loi en cas de désaccord de principe ou de contestation de mesures jugées arbitraires ou déraisonnables.
>
> Dans le troisième modèle, l'entreprise commerciale se présente comme encline à obéir à la loi, mais par ailleurs faillible ou incompétente sur le plan organisationnel. Le non-respect de la réglementation est attribué à des lacunes structurelles — des cadres qui n'exercent pas une surveillance suffisante sur leurs surbordonnés, qui ne calculent pas les risques intelligemment, qui négligent de mettre en place des mécanismes organisationnels susceptibles de renseigner les employés sur les dispositions de plus en plus complexes de la loi[31].

Bref, les entreprises enfreignent la loi par esprit de lucre, par conviction ou par incompétence. Bien qu'il domine dans les écrits canadiens sur la question, le calcul amoral coût/bénéfices ne rend pas compte de tous les comportements observés. Une stratégie de conformité qui s'en tiendrait à ce seul modèle faillirait à renverser la situation. En fait, bien des comportements irréguliers correspondent à deux modèles ou aux trois et le CRTC ferait bien d'intégrer toute la gamme à sa stratégie. Nous passons maintenant ces modèles en revue, de manière à signaler les éléments de stratégie qui conviennent à chacun.

Selon le premier modèle, les entreprises se livrent à des calculs intéressés avant d'arrêter leur attitude. Abandonnées aux pressions du marché, elles violent la loi à moins de s'attendre à plus de mal que de bien. Formulée ainsi, la remarque de Kagan et Scholz suggère aussitôt une parade : rendons avantageux le respect de la loi, imposons aux contrevenants calculateurs de lourdes peines[32].

En radiodiffusion, la démarche punitive crée autant de problèmes qu'elle en résoud. Le coût des poursuites est élevé et les amendes sont généralement faibles. Bien des infractions sont sans gravité ou perçues comme telles et, effectivement, c'est de la désobéissance répétée que naît un tort considérable. Mettre l'accent sur la peine, c'est à la longue s'attacher aux formes plus qu'à l'esprit des règles et envenimer les rapports de l'entreprise avec l'autorité. Il est possible d'éviter ces conséquences indésirables avec un choix judicieux de

sanctions mesurées, comme nous l'avons vu.

Selon le deuxième modèle de comportement irrégulier, les entreprises s'éloignent de la loi si elles en désapprouvent la teneur ou mettent en doute sa valeur. Kagan et Scholz précisent :

> Les directeurs d'entreprise que nous avons interviewés, à l'instar d'ailleurs de nombreuses études érudites, ont souvent fait allusion au caractère arbitraire des réglementations : des règlements mal conçus qui entrent en conflit; inspecteurs zélés et mal formés; paperasserie et tracasseries administratives; filière interminable; indifférence des fonctionnaires aux perturbations ou à l'inefficacité dues à l'application à la lettre des règlements[33].

Cette attitude nous invite à envisager la réglementation comme une action en partie réciproque, où interviennent des citoyens conscients de leurs responsabilités et une administration sensible à leurs préoccupations. Une réglementation efficace engage l'entreprise à en intégrer activement les exigences à sa gestion. Une réglementation tatillonne, appliquée avec incohérence et embarrassée de retards sans fin, ne commande pas le respect.

Les entreprises n'opposent pas de résistance à des règles qui leur paraissent légitimes car elles reconnaissent pour la plupart la nécessité des règles. Nous incitons donc le CRTC, pour simplifier l'appareil réglementaire, à utiliser les conditions de licence comme une réglementation « sur mesure », c'est-à-dire ajustée à la silhouette de l'entreprise, adaptée à sa situation. Cette vision coopérative de la réglementation récupère les entreprises dont les écarts de comportement sont liés à la médiocrité des règles.

Selon le troisième modèle de comportement irrégulier, les entreprises ne savent pas s'organiser pour respecter la réglementation. Elles ne la comprennent ni ne l'étudient. C'est l'incompétence dans la gestion des entreprises qui provoque alors les infractions. Convenons que la complexité de la réglementation y est pour quelque chose, d'autant que le CRTC n'est pas seul à en sécréter : la fiscalité, les relations de travail, tous les domaines de l'administration ont les leurs. Et la radiodiffusion touche à tant de matières que la seule compétence du gestionnaire n'embrasse pas tout. Respecter la réglementation ne relève pas d'un simple savoir-faire car elle met en œuvre des principes, propres à la radiodiffusion canadienne, dont il faut avant tout saisir la cohérence.

Quand les infractions aux règles sont dues à l'incompétence, la réponse qui convient à une stratégie de conformité est l'aide à l'entreprise. Les conseils de spécialistes, les séminaires, l'animation des associations professionnelles sont des formes d'aide que l'industrie connaît déjà. Le CRTC peut aussi tester la culture réglementaire de l'entreprise quand il attribue ou renouvelle une licence et, en tout cas, la nourrir en rendant les règles accessibles à tous ceux qu'elles concernent au premier chef.

Les trois modèles de comportement irrégulier nous enseignent qu'il n'y a pas de recette miracle pour rétablir la conformité aux règles. Il y aurait même quelque danger à ne retenir qu'un seul modèle :

> La leçon à tirer de la diversité des causes de non-observation de la loi est que ce serait une erreur de s'appuyer aveuglément sur une seule théorie pour bâtir sa stratégie d'application de la loi. En traitant toutes les entreprises comme des

> calculatrices immorales et en les punissant sévèrement pour toute infraction aux règlements, on risque d'exercer des pressions indues sur l'économie. On favorise également les poursuites judiciaires et l'opposition politique de la part des entreprises responsables outrées de devoir respecter des exigences déraisonnables et d'encourir, par suite d'une application légaliste des règlements, des sanctions qu'elles considèrent injustes. A l'opposé, si les instances de réglementation font preuve de conciliation excessive en refusant d'appliquer les sanctions, dans l'espoir de convaincre ou de conseiller l'entreprise de se comporter « correctement », les entreprises calculatrices immorales ne manqueront pas de profiter de la situation. Dans la stratégie d'élaboration de la réglementation, par conséquent, il ne faut pas se demander sur quelle théorie s'appuyer, mais décider du moment où l'une ou l'autre devrait l'emporter[34].

L'essentiel est d'intégrer la stratégie de conformité à tout acte réglementaire. Que le CRTC adopte un règlement, modifie une disposition ou fixe une condition de licence, il lui faut du même coup évaluer ses chances de convaincre et arrêter les moyens de réussir, c'est-à-dire maîtriser les techniques de réglementation et les procédés d'évaluation.

Recommandations

> Que le CRTC recoure davantage aux conditions de licence pour définir les obligations de l'entreprise, en les adaptant à la situation de chacune.
>
> Que, dans ses fonctions de réglementation et de surveillance, le CRTC adopte une stratégie de conformité, c'est-à-dire un ensemble de mesures coordonnées pour qu'il en coûte plus cher aux entreprises d'ignorer leurs obligations et moins cher de s'y conformer. Qu'au moment de fixer les conditions de licence ou de rédiger un règlement, le CRTC arrête aussitôt les moyens d'y plier les entreprises.

Les pouvoirs du CRTC

Les pouvoirs du CRTC sont un ensemble de droits et possibilités d'agir que la loi reconnaît au CRTC afin que les personnes et les entreprises engagées dans la radiodiffusion canadienne règlent leurs comportements sur les principes de la loi. Là encore, une stratégie de conformité nous paraît indiquée pour que les décisions du CRTC ne restent pas lettre morte. C'est dans cet esprit que nous examinons les pouvoirs du CRTC et proposons les changements requis.

Le pouvoir de faire des règlements

La *Loi sur la radiodiffusion* attribue d'abord au CRTC le pouvoir d'édicter des règlements sur toute question de sa compétence et nommément sur les normes applicables aux émissions, le partage du temps d'antenne entre les genres d'émissions, la nature et la durée des publicités admises sur les ondes, la répartition et la présentation des émissions politiques partisanes, les droits et obligations des stations qui participent à l'exploitation d'un réseau, la communication au CRTC de renseignements relatifs à la situation financière et aux programmes des stations. Ces règlements visent tous les détenteurs de licence ou certaines classes d'entre eux, selon le cas.

Le CRTC, on le constate, jouit d'un pouvoir réglementaire considérable, dont la Cour Suprême a confirmé l'étendue. C'est un pouvoir quasi coextensif à la teneur de l'article 3 qui énonce la politique de la radiodiffusion. Il suffit, pour qu'un règlement du CRTC soit valide, qu'il se rapporte à l'un ou l'autre sujet cité à l'article 3. Tel est l'avis majoritaire des juges[35].

Selon le *Troisième rapport* du Comité spécial sur les instruments statutaires[36], un règlement est une « règle de conduite décrétée par une autorité réglementante, conformément à une loi du Parlement, qui a force de loi pour un nombre indéterminé de personnes[37] ». Contrairement aux conditions de licence qui lient un seul détenteur à la fois, comme les clauses d'un contrat, les articles d'un règlement ont une portée générale. Par exemple, l'article 5(b) du *Règlement sur la radiodiffusion MA*, qui interdit la diffusion de propos offensants, s'adresse à tous les radiodiffuseurs MA, quelle que soit leur situation géographique ou financière.

Bien des traits distinguent pourtant les entreprises, notamment la rentabilité. De nature générale, le règlement omet les nuances. Il entraîne des dépenses coûteuses pour certaines entreprises, insignifiantes pour d'autres. L'utilité des règlements a donc ses limites. Toutes les questions ne se prêtent pas à des solutions qui s'appuient sur la « moyenne » des entreprises. La moyenne est d'ailleurs une abstraction dont souvent peu d'entreprises approchent. Et même quand le règlement impose des obligations raisonnables aux entreprises dans la moyenne, d'autres au-dessous et au-dessus en sont peut-être accablées ou délestées. Cela n'empêche pas le règlement de convenir à certaines fins, comme l'interdiction des propos offensants sur les ondes.

Indifférent aux cas particuliers, le règlement n'a pas non plus la souplesse qu'exige l'évolution rapide de la radiodiffusion. Et en cas d'infraction, la poursuite des contrevenants emprunte les lenteurs du droit pénal. La preuve est longue et difficile à établir et les tribunaux hésitent à prononcer de lourdes peines d'amende pour des fautes qui, à tort ou à raison, leur apparaissent isolées et sans grand dommage.

Pour mettre en oeuvre la politique de la radiodiffusion, le règlement n'est donc pas toujours le moyen approprié. Il convient aux matières qui touchent également toutes les entreprises ou leurs rapports avec des tiers. Pour le reste, nous lui préférons les conditions de licence, qu'on peut avantageusement plier aux circonstances. Cela dit, c'est le CRTC qui en reste juge.

Recommandation

Que la *Loi sur la radiodiffusion* maintienne le pouvoir étendu qu'a le CRTC de faire des règlements sur toutes les questions de sa compétence.

Le pouvoir de fixer les conditions de licence

Le CRTC a le pouvoir d'attribuer, renouveler, suspendre ou annuler une licence de radiodiffusion. Il peut aussi soustraire une entreprise à l'obligation de détenir une licence[38].

Lorsqu'il délivre une licence, le CRTC concède à une entreprise le droit d'exploiter à son profit un bien public. En retour de ce privilège, le titulaire s'engage à réussir l'opération conformément aux principes que le Parlement a choisis.

Le pouvoir d'accorder une licence n'est pas lié à des critères déterminés. Le CRTC examine le dossier du requérant et décide au mérite. La loi précise en effet que ce pouvoir s'exerce « dans la poursuite des objets du Conseil », c'est-à-dire d'accord avec la fonction du CRTC qui est de mettre en œuvre la politique de la radiodiffusion. Cet horizon lointain laisse au CRTC une grande liberté d'action[39] dont on peut tirer parti.

Car il est loisible au CRTC d'ajuster ses exigences à chacune des entreprises; autrement dit, d'admettre des distinctions que les règlements ignorent. C'est dans cette ouverture à la « réglementation sur mesure » que réside tout l'intérêt de ce qu'on appelle les conditions de licences.

Les entreprises de radiodiffusion évoluent chacune dans un milieu que caractérisent la position géographique, la langue de l'auditoire et le marché des produits culturels. Ainsi, le CRTC et ses prédécesseurs ont franchement méconnu la situation linguistique du Québec en attribuant sans proportion les licences de radio anglaise MA et MF à Montréal. A la télévision, le CRTC a récemment cherché à réduire le déséquilibre des langues en autorisant la distribution sur le câble d'émissions en provenance de la francophonie réunies par la SETTE[40], un consortium de télédistributeurs créé à cette fin. Le caractère distinct de la radiodiffusion française au pays place les radiodiffuseurs québécois dans une situation dont on chercherait en vain l'équivalent sur les marchés anglophones. Il justifie certaines conditions de licence, comme d'ailleurs tout autre facteur, économique ou culturel, qui différencie les entreprises.

Parmi les conditions de licence, figurent parfois les « promesses de réalisation » ou engagements qu'a pris le titulaire à l'appui de sa requête. Les conditions de licence forment en quelque sorte les termes d'un contrat que passe le radiodiffuseur avec l'autorité administrative. Il est normal que, compte tenu de sa nature, l'entreprise stipule les moyens qu'elle entend prendre pour servir les objectifs du système. Ces moyens sont discutés à l'audience publique où les participants, comme le CRTC, sont en droit de demander qu'elle les précise ou les augmente.

La liberté d'action du CRTC quant aux conditions de licence est considérable. Dans le jugement *CRTC* c. *CTV*, la Cour suprême a même déclaré valide une condition de licence qui oblige le réseau CTV à consacrer, durant deux saisons, un nombre d'heures déterminé à des émissions de théâtre originales. Puisqu'il se confirme ainsi que le CRTC possède, selon la loi en vigueur, le pouvoir de fixer une condition de licence qui oblige le titulaire à consacrer des sommes déterminées à des fins particulières, il serait souhaitable de le préciser dans la loi afin de dissiper tout doute à ce sujet[41].

Du fait que les conditions de licence entérinent les promesses de l'entreprise, elles leur donnent une force exécutoire et le CRTC est en mesure de les superviser. C'est là un autre avantage sur les règlements.

Bien que rien dans cette technique de réglementation ne soit contraire à la liberté d'information que garantit la Constitution[42], il serait pour le moins

imprudent d'en user pour régir le contenu même des émissions. Il vaut mieux limiter les conditions de licence à l'ordonnance générale des programmes et aux ressources qu'il importe d'employer.

Des conditions de licence formulées avec clarté et précision sont indispensables pour évaluer ensuite le comportement de l'entreprise au renouvellement de licence. Ce qui nous ramène à l'enjeu de notre réforme : l'efficacité de la réglementation. Comme tout acte réglementaire, les conditions de licence ne produisent leur effet que si elles sont respectées. Aussi y a-t-il lieu de ne les imposer que si l'on a prévu une méthode pour en assurer l'exécution. On songe tout de suite à des mécanismes de surveillance que cependant nous déconseillons dès qu'ils s'annoncent complexes et coûteux. Il y a d'autres procédés, plus économiques, comme l'appui aux regroupements d'usagers et le traitement des plaintes individuelles ou collectives.

C'est au renouvellement de licence que l'essentiel se joue, car c'est là qu'on vérifie si l'entreprise a rempli ses engagements et progressé dans l'accomplissement des objectifs généraux. C'est là que l'entreprise doit manifester la volonté ferme de corriger ses défaillances. Puisque la reconduction de la licence en dépend, le CRTC est en mesure d'exercer des pressions sur l'entreprise. S'il lui démontrait que les contrevenants seront soumis à des conditions plus sévères, elle tendrait à s'ajuster. Voilà un élément de plus dans notre stratégie de conformité.

Recommandation

Que la *Loi sur la radiodiffusion* maintienne le pouvoir étendu qu'a le CRTC d'imposer à chaque entreprise des conditions de licence, notamment celles qui obligent un titulaire à consacrer des sommes d'argent déterminées à des fins particulières.

Les énoncés de politique

Le CRTC a pour habitude d'exposer dans un énoncé de politique la direction qu'en des matières choisies il entend suivre, le plus souvent après une consultation publique. Ainsi que le souligne Raoul Barbe, « l'énoncé de politique n'a aucune force ni aucun effet juridique, ce n'est que l'annonce d'un certain comportement dans la prise de décision individuelle[43] ». Il n'en demeure pas moins que l'orientation annoncée guide l'entreprise.

L'énoncé de politique n'a pas la rigidité formelle du texte réglementaire. Il dévoile des intentions, il ne prescrit pas des obligations. Il ne saurait ni contredire valablement un règlement[44] ni lier l'autorité réglementaire quand elle statue sur un cas particulier. Il ne remplace donc pas les règlements. Il n'a d'effet normatif qu'indirectement, parce que l'autorité réglementaire révèle les choix qui inspireront ses décisions, par exemple dans l'attribution des licences, et parce que les entreprises ont intérêt à se préparer en conséquence.

Les principes qui apparaissent dans l'énoncé de politique prendront forme dans des promesses de réalisation et des conditions de licence. Nous pensons que l'énoncé de politique est un bon moyen, propice à la réglementation sur mesure, de publier les attentes du CRTC envers les entreprises.

La surveillance

La *Loi sur la radiodiffusion* confie au CRTC une double responsabilité : réglementer et surveiller le système. Depuis quelques années, le CRTC a insisté davantage sur la surveillance, de manière que les entreprises réagissent commodément aux initiatives de la concurrence, à la versatilité de l'auditoire et à l'évolution des produits culturels.

Dans cette position de repli, le CRTC s'en remet plus volontiers à l'industrie pour ce qui est de servir l'intérêt public et les objectifs de la loi. Dans l'avis 1986-66 intitulé *Projet de règlement sur la radiodiffusion (MA et MF)*, le CRTC constate, par exemple, « qu'il existe déjà des codes de l'industrie dans les secteurs des stéréotypes sexuels et de la publicité destinée aux enfants ». Le CRTC partage donc avec les entreprises la responsabilité de réglementer : il les incite à l'auto-réglementation, supervise la démarche et se réserve évidemment de revenir à la coercition s'il juge que les entreprises ont failli à la tâche.

Cette expérience nous paraît digne d'encouragement. Elle sera acceptée si on accorde quelque crédit à la démarche auto-réglementaire. Dans cet esprit, nous recommandons la participation du public à la conception et à l'application des normes dont conviennent les entreprises. Que le CRTC travaille en ce sens avec des groupes représentatifs. Et qu'il expose nettement ce qu'il attend de l'auto-réglementation : en désignant des matières qui s'y prêtent et en intégrant au besoin les normes de l'industrie aux conditions de licence.

La surveillance ainsi entendue ne suffit certes pas à tout obtenir. Elle-même n'est efficace que si la recherche permet au CRTC d'évaluer en permanence l'état de l'industrie et de fixer en toute connaissance de cause les conditions de licence, stratégie de conformité incluse.

Les plaintes

Cette fonction de surveillance, le CRTC l'exerce aussi par l'entremise du public qui lui adresse des plaintes. Le traitement des plaintes, outre qu'il sert les usagers, signale à l'attention du CRTC les problèmes relatifs à la présentation des émissions. Liora Salter et Peter Anderson observent, dans un rapport de recherche préparé pour le ministère des Communications, que :

> La consignation des commentaires et des plaintes du public sont une autre forme d'enquête auprès de la clientèle, permettant le plus souvent de recueillir le point de vue des auditoires minoritaires [. . .] si l'organisme ou le conseil qui régit la radiodiffusion ne reçoit pas de plaintes, c'est qu'il n'exerce aucune influence sur l'audience ou que ses activités ont provoqué le désabusement ou l'indifférence[45].

Le simple consommateur n'a généralement pas d'autre moyen que les plaintes pour se faire entendre. Or, plus le CRTC se consacre à son rôle de surveillance, plus l'aide du public lui est nécessaire. L'analyse systématique des plaintes annexe à l'arsenal du CRTC la surveillance spontanée et bénévole de l'auditoire.

Le CRTC achemine aux entreprises, après le tri, les griefs fondés. Il dispose des plaintes suivant le principe que les radiodiffuseurs sont responsables des émissions qu'ils diffusent[46]. Il n'est donc pas question de censurer les émis-

sions. Le voudrait-il que le CRTC ne le pourrait pas, surtout depuis que la *Charte canadienne des droits et libertés* a été promulguée[47]. Le CRTC peut toutefois prendre en considération les inquiétudes qu'on lui a exprimées, au moment de renouveler ou modifier une licence. Voilà pourquoi, depuis 1982, il verse les plaintes au dossier public du radiodiffuseur ainsi qu'il s'en explique dans l'avis 1982-36 :

> Afin d'assurer que toutes les plaintes et les réponses aux plaintes deviennent partie intégrante du processus de délivrance des licenses et que les points importants que soulèvent les plaintes du public sont pleinement pris en considération au moment d'apprécier le rendement global d'un titulaire, la correspondance relative aux plaintes sera versée au dossier public. Au moment de renouveler une licence, les plaintes reçues pendant la durée de la licence seront jointes à la demande de renouvellement de licence du titulaire dans le dossier d'examen public[48].

Le CRTC transmet les plaintes aux radiodiffuseurs concernés qui sont tenus d'y donner suite et de lui rendre compte. Dans certains cas, les plaintes donnent lieu à des audiences publiques, au gré du Conseil[49], bien que le fait soit plutôt rare.

Il arrive que le CRTC publie une mise en garde où il blâme explicitement les radiodiffuseurs fautifs[50]. Il réagit alors à des événements exceptionnels qui touchent aux normes de haute qualité, à l'équilibre des points de vue ou au respect des personnes.

C'est au renouvellement de licence que les défaillances courantes sont examinées. Le rattachement des plaintes au dossier du radiodiffuseur facilite l'opération, mais les usagers eux-mêmes se sont évanouis en cours de route. Pour redresser la tendance, nous proposons que le CRTC nomme, dans chacun de ses bureaux régionaux, un médiateur chargé de recevoir les plaintes et de les suivre jusqu'à leur terme.

Ce médiateur aurait l'autorité nécessaire pour requérir les explications d'un radiodiffuseur et soumettre les cas graves à l'appréciation du Conseil. Il s'assurerait que les plaintes suivent leur cours. Il se tiendrait en liaison avec les groupes désireux d'intervenir aux audiences sur les renouvellements de licences et s'occuperait d'inscrire à l'ordre du jour, si ce n'est déjà fait, les problèmes signalés depuis l'examen précédent. À l'audience même, le médiateur se ferait l'écho des inquiétudes exprimées et présenterait des recommandations au Conseil sur les conditions de licence ou la période de validité.

La présence dans chaque région d'un médiateur qui veille à la participation du public rapprochera le Conseil des citoyens et représente une solution de rechange à la nomination de membres à temps partiel. Les médiateurs devront démontrer une connaissance approfondie de la réglementation et seront inamovibles pour la durée de leur mandat.

Recommandation

> Que le CRTC nomme, dans chacun de ses bureaux régionaux, un médiateur chargé de veiller à la participation du public, qui reçoive les plaintes du public et les suive jusqu'à leur terme. Que celui-ci ait l'autorité nécessaire pour requérir, au besoin, les explications d'un

> radiodiffuseur et soumettre les cas graves à l'appréciation du Conseil. Qu'il se tienne en liaison avec les groupes désireux d'intervenir aux audiences sur les renouvellements de licences, s'y fasse l'écho des inquiétudes exprimées et y présente des recommandations au Conseil quant aux conditions de licence. Que ce médiateur soit nommé à titre inamovible pour une période de cinq ans.

Les audiences publiques

Le CRTC a l'obligation de tenir une audience publique avant d'attribuer, de suspendre ou d'annuler une licence. Pour d'autres décisions, il s'y engage s'il le juge à propos dans l'intérêt général[51]. La procédure des audiences est très souple. Christopher Johnston en témoigne :

> Les requérants comparaissent, exposent leur point de vue sur leurs demandes et se prêtent à l'interrogatoire des membres et de l'avocat du Conseil, portant sur leurs observations écrites et orales. Ensuite, c'est au tour des intervenants de présenter leur argumentation orale et de répondre aux questions qui leur sont adressées. Les requérants ont enfin le droit de répliquer. Lors d'une telle audience, aucun témoignage n'est rendu sous la foi du serment et il n'y a aucune autre forme de contre-interrogatoire que les questions posées par les membres du Conseil. Les avocats des requérants ne sont pas admis à poser des questions tendancieuses aux témoins. Généralement, les exposés oraux des parties consistent en la lecture d'un texte préparé à l'avance[52].

Le CRTC, c'est entendu, cherche à éviter le formalisme juridique, dont on croit souvent qu'il prédispose à la confrontation. Le rituel des tribunaux paraît inaccessible au profane de sorte qu'on abandonne des règles qui ont le tort de le rappeler. Mais à ces règles, prétendument trop lourdes, se sont substituées peu à peu d'autres règles tout aussi incommodes. Le CRTC, par exemple, limite la durée des interventions et n'accorde le droit de réplique qu'à propos des questions soulevées à l'audience. Seuls les membres du Conseil interrogent requérants et participants. L'information qu'on retire de l'audience dépend donc entièrement de leur préparation.

Cette formule, selon certains, encourage les participants à exprimer leur opinion car ils n'ont pas à subir de contre-interrogatoire vigoureux. Avec le résultat, observe Johnston, que parfois « des déclarations opposées sur le même sujet (sont) versées au dossier sans être contestées ou sans être clarifiées suffisamment[53] ». On a même assisté à des audiences où les questions étaient posées au hasard, sans précision ni cohérence. La formule ne s'attarde pas à la recherche rigoureuse des faits. Elle convient sans doute aux débats politiques; elle n'est guère satisfaisante dans les cas, peu nombreux, où des intérêts particuliers s'opposent. Il faut la revoir.

Nous avons proposé de recourir davantage aux conditions de licence. Dans cette perspective, le CRTC devra étudier la situation financière des requérants, évaluer leur capacité de production, juger leurs projets. Comment y parvenir sans s'assurer des faits? Voilà précisément à quoi sert le contre-interrogatoire

qui, au surplus, convient à notre stratégie de conformité. Si les entreprises avaient à s'expliquer publiquement suivant cette procédure, elles seraient en effet moins enclines à trahir leurs engagements.

Pour accélérer la procédure sans sacrifier l'information, nous suggérons en outre les conférences préparatoires : les parties y soumettent par écrit leurs questions au CRTC qui décide de leur pertinence et enjoint l'entreprise requérante de répondre; si la réponse écrite se révèle insuffisante, la même question revient à l'audience publique.

Les *Règles de procédure du CRTC*, à l'article 20, autorisent le Conseil à soustraire certains renseignements financiers à la divulgation quand il le juge préférable[54]. Le CRTC s'est montré réticent ces dernières années à se prévaloir de cette disposition. Et, effectivement, il n'y a pas de véritable audience publique si des renseignements fondamentaux échappent aux participants. Pour ouvrir le débat sur l'attribution ou le renouvellement d'une licence, nous recommandons de limiter au strict nécessaire l'information confidentielle. Il serait impensable, par exemple, de garder secrètes des données qui mesurent la capacité d'une entreprise dans la production d'émissions canadiennes. En pratique, les seuls renseignements dont la confidentialité se justifie pleinement sont ceux qui mettent en cause et identifient des personnes.

Recommandation

Que le CRTC autorise le contre-interrogatoire des parties opposées chaque fois que des affirmations contradictoires risquent autrement d'entacher le dossier.

Que le CRTC, dans la mesure du possible, autorise l'accès à toute information utile sur les requérants ou les détenteurs de licence et abandonne les pratiques de confidentialité qui nuisent à l'évaluation d'une requête aux audiences publiques.

Notes et références

1. Vincent Lemieux, « Le rôle des différents acteurs dans les politiques de radiodiffusion – Présentation de trois scénarios », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, décembre 1985, p. 4.
2. Peter J. Lown, "A Reflection on the Roles and Responsibilities of the Major Actors in the Broadcasting System", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, décembre 1985, p. 6. [traduction]
3. L'article 22 de la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit que :
   22 (1) Aucune licence de radiodiffusion ne doit être attribuée, modifiée ou renouvelée en conformité de la présente Partie.
   a) en contravention d'instructions données au Conseil par le gouverneur en conseil sous l'autorité de la présente loi concernant
      (i) le nombre maximum de canaux ou de fréquences pour l'utilisation desquels des licences de radiodiffusion peuvent être délivrées à l'intérieur d'une région indiquée dans les instructions
      (ii) la réservation de canaux ou de fréquences à l'usage de la Société ou à toute fin spéciale indiquée dans les instructions, ou

(iii) les classes de requérants auxquels des licences de radiodiffusion ne peuvent être attribuées ou auxquels des modifications ou des renouvellements de ces licences ne peuvent être accordés, et une telle classe peut, nonobstant l'article 3, être restreinte de façon à ne pas rendre impossible la modification ou le renouvellement d'une licence de radiodiffusion en vigueur le 1er avril 1968.

4. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, ch. B-11, art. 26; voir Pierre Trudel, *Droit de l'information et de la communication : notes et documents*, Montréal, Éditions Thémis, 1984, p. 309.
5. Jacques Frémont et Pierre Trudel, « Étude des relations entre le C.R.T.C., la Société Radio-Canada et le gouvernement à l'occasion de la détermination des conditions de licence relatives au service national de radiodiffusion », étude préparée pour le ministère des Communications du Canada, Montréal, février 1986, p. 37 et Donna S. Kaufman, "Cabinet action and the C.R.T.C.: An examination of Section 23 of the Broadcasting Act", 26 C de D 841, 1985.
6. Voir H.N. Janisch, "Policy Making and Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independent Regulatory Agencies in Canada", 17 Osgoode Hall L.J. 48, 1979, p. 66 et Jacques C. Frémont, "Protection of the Public interests in Communications regulations: The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission", thèse présentée dans le cadre d'une maîtrise en droit, Toronto, Osgoode Hall Law School, août 1978, p. 104.
7. Voir Patrick Kenniff, Denis Carrier, Patrice Garant et Denis Lemieux, *Le contrôle politique des tribunaux administratifs*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1978.
8. Le projet de loi C-20 propose de modifier la *Loi sur le CRTC* en y insérant la disposition suivante :

   14.1 (1) Le gouverneur en conseil peut, d'office ou à la demande du Conseil, donner à celui-ci des instructions sur *la politique à suivre à l'égard de toute question* relevant de sa compétence; le Conseil suit ces instructions dans son application de la loi du Parlement qui lui confère des pouvoirs et fonctions dans le domaine que visent les instructions; le présent paragraphe ne porte pas atteinte aux pouvoirs qu'a le gouverneur en conseil de donner des instructions au Conseil en vertu d'une autre loi du Parlement.
9. Institut canadien d'éducation des adultes, « La radiodiffusion au Canada : un service public », mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Montréal, octobre 1985, p. 58 et 59.
10. *Ibid.*
11. Commission de réforme du droit du Canada, rapport nº 26 – *Les organismes administratifs autonomes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1985.
12. *Ibid.*, p. 31.
13. Daniel Jay Baum, "Broadcasting Regulation in Canada – The Power of Decision", 13 Osgoode Hall Law Journal, 1975, p. 693. [traduction]
14. Liora Salter, "Issues in broadcasting", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, décembre 1985.
15. *Ibid.*
16. *Ibid.*
17. *Ibid.*
18. André Bureau, « Le contenu canadien dans une ère de turbulence », notes pour une allocution prononcée par le président du CRTC devant la Broadcast Executives Society, Toronto, le 8 mars 1984.
19. André Bureau, président du CRTC, « Notes aux fins d'observation devant le Comité permanent de la Chambre des communes chargé des Communications et de la Culture », Ottawa, le 8 mai 1984.
20. Voir Hershell Hardin, *Closed Circuits: The Sellout of Canadian Television*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1985.

21. Voir Rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. « Gestion publique – Programme de réglementation », Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 196.
22. Cette thèse a été soutenue aux États-Unis par Mark S. Fowler et Daniel L. Brenner, "A marketplace approach to broadcast regulation", 60 Texas Law Review, 1982, p. 207.
23. Voir Timothy J. Brennan "Economic Efficiency and Broadcast Content Regulation", 35 *Federal Communications Law Journal*, 1983, p. 117 et Todd Bonder, "A 'Better' Marketplace Approach to Broadcast Regulation", 36 *Federal Communications Law Journal*, 1984, p. 27.
24. Voir Bruce M. Owen, "Regulating Diversity: The Case of Radio Formats", 21 *Journal of Broadcasting*, p. 977 et Peter O. Steiner, "Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting", 66 *Quarterly Journal of Economics*, 1952, p. 194.
25. Les amis de la radiodiffusion canadienne, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1985.
26. Cabinet du vice premier ministre, « Renseignements généraux sur la stratégie de réforme de la réglementation », Ottawa, février 1986, p. 3.
27. *Ibid.*
28. Par exemple, les règlements sur la radiodiffusion MA, MF et sur la télévision renferment une interdiction de diffuser « tout ce qui touche à la limitation des naissances, à moins que la présentation de ces sujets ne soit convenable à la radiodiffusion ». Il s'agit d'un règlement adopté il y a très longtemps, à la suite d'une controverse sur la question. Comme on a pas jusqu'ici jugé bon de réviser cette règle, elle subsiste dans les règlements malgré son caractère manifestement désuet.
29. Voir Marie Philippe Bouchard, Michèle Gamache et Mireille Beaudet, « Étude du statut juridique des entreprises de radiodiffusion au Canada », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 284.
30. C'est surtout à la Commission de réforme du droit du Canada que l'on a mené des travaux de grande envergure sur la question de la conformité à la réglementation et l'implantation de la politique. Il est frappant de constater que les nombreuses études sur la réglementation menées au Canada, souvent dans une perspective économique, sont muettes à ce sujet. Voir J.C. Clifford, "Content Regulation in Private FM Radio and Television Broadcasting : A Background Study about C.R.T.C. Sanctions and Compliance Strategy", la Commission de réforme du droit, Ottawa, 1983.
31. Robert A. Kagan and John T. Scholz, "The Criminology of the Corporation on Regulatory Enforcement Strategies" dans Keith Hawkins et John M. Thomas, *Enforcing Regulation*, Kenver-Nijhoff, 1984, p. 67. [traduction]
32. *Ibid.*, p. 69.
33. *Ibid.*, p 75.
34. *Ibid.*, p. 85.
35. *CKOY* c. *La Reine*, 1 R.C.S.2, 1979.
36. Comité spécial sur les instruments statutaires, *Troisième rapport* (rapport MacGuigan), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 14.
37. Voir Gilles Pepin et Yves Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, Montréal, Yvon Blais, 1982, p. 84 et, en général, Raoul P. Barbe, *La réglementation*, Montréal, Wilson et Lafleur, Sorej, 1983.
38. Voir *Loi sur la radiodiffusion*, art. 17(1)e).
39. C'est ce que la Cour suprême a conclu dans la décision *C.R.T.C.* c. *CTV*. 1 R.C.S. 530, 1982.
40. Voir C.R.T.C. Décision nº 79-460 du 8 août 1979 approuvant les demandes soumises par les entreprises de télédistribution membres de la SETTE.
41. Voir Henri Brun, « Opinion juridique concernant le pouvoir du C.R.T.C. d'assortir les licences qu'il émet de certains types de conditions », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, avril 1986 :
    À mon avis, le paragraphe 17(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, dans sa rédaction

actuelle, constitue néanmoins, du point de vue du droit administratif, une autorisation suffisante pour permettre au CRTC d'assortir les licences qu'il octroie ou renouvelle, de conditions suivant lesquelles les diffuseurs devront utiliser certains de leurs biens pour certaines fins de radiodiffusion. Il n'en irait autrement que dans l'hypothèse où des conditions de renouvellement pourraient raisonnablement apparaître comme des mesures d'expropriation indirecte, ce qui à première vue semble difficile à concevoir. Par mesure de prudence, il serait cependant préférable, afin de satisfaire au critère de l'arrêt *Payne*, que [l'article] 17(1) soit modifié de façon à ce que son texte prévoie expressément la possibilité d'édicter de telles conditions de licences.

42. C'est du moins la conclusion à laquelle en arrive la Cour fédérale d'appel dans sa décision *CJMF-FM Ltée* c. *le CRTC* du 29 mars 1984, nº A-398-84. Le juge Pratte explique ainsi qu'il est licite pour le Conseil de refuser le renouvellement d'une licence s'il conclut que le titulaire (la requérante) n'a pas tenu ses promesses :
Le second argument de la requérante, fondé sur la liberté d'expression, nous semble lui aussi devoir être rejeté. Le Conseil avait seulement à déterminer si le permis de la requérante serait renouvelé. Ce permis, la requérante l'avait obtenu quelques années plus tôt parce qu'elle avait promis de diffuser certains types de programmes musicaux. Cette promesse, elle ne l'avait pas tenue et, suivant le Conseil, n'avait fait aucun effort pour la tenir. Dans ces circonstances, il nous semble que le Conseil pouvait, sans porter atteinte à la liberté d'expression de la requérante et sans violer la Charte, se fonder sur cette conduite de la requérante pour refuser de renouveler son permis.
43. Raoul P. Barbe, *La réglementation*, *op. cit.*, p. 24.
44. *Capital Cities Communications Inc.* c. *C.R.T.C.*, 2 R.C.S. 141, 1978.
45. Liora Salter et Peter Anderson, "Responsive Broadcasting – A Report on the Mechanism to Handle Complaints about the Content of Broadcast Programs", rapport préparé pour le ministère des Communications, vol. 2, Ottawa, août 1985, p. 7. [traduction]
46. *Loi sur la radiodiffusion*, art. 3c).
47. La censure préalable est vue avec beaucoup de suspicion car elle suppose la suppression du message avant sa diffusion, ce qui rend malaisée la décision au sujet des prétendus dangers susceptibles de découler de sa diffusion. L'approche généralement retenue comme compatible avec la liberté d'information repose sur l'idée qu'il vaut mieux punir, après coup, les personnes ayant fait circuler des messages dommageables que de censurer a priori.
48. CRTC, Avis public 1982-36, *Plaintes et dossiers d'examen public*, Ottawa, CRTC, 1982 et Salter et Anderson, *Responsive Broadcasting*, *op. cit.*, vol. 2, p. 8. [traduction]
49. Il s'agit en fait du comité exécutif du Conseil, voir *Loi sur la radiodiffusion*, art. 18.
50. Voir CRTC, Avis public CRTC 1983-187, *Avis concernant une plainte faite par la Media Watch à l'égard de CKVU Television*, Vancouver, le 17 août 1983.
51. *Loi sur la radiodiffusion*, art. 19.
52. C.C. Johnston, *Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, une étude de la procédure administrative du CRTC, préparée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, La Commission, 1981, p. 30.
53. *Ibid.*, p. 44.
54. L'article 20 des *Règles de procédure du CRTC* se lit comme suit :
    20. À la demande d'un requérant, le Conseil peut, lorsqu'il juge dans l'intérêt public de le faire, traiter comme confidentiels les renseignements ou documents mentionnés ci-après, si ceux-ci peuvent être séparés de la demande et s'ils portent la mention « confidentiel » :
        a) les états financiers d'un requérant titulaire d'une licence;
        b) la preuve de la capacité financière de toute personne qui est partie à une demande; et
        c) le nom des personnes que le requérant compte employer éventuellement.

III

LA RADIO-TÉLÉVISION FRANÇAISE

Chapitre 8

Les particularités de la radiodiffusion en français

Les particularités de la radiodiffusion en français

Nous recommandons dans ces pages que la loi reconnaisse le caractère distinct de la radio-télévision québécoise en soi et comme point d'appui de la radio-télévision en langue française partout au Canada (voir chapitre 6). Non seulement des circonstances préoccupantes nous pressent en ce sens mais il s'est effectivement édifié au Québec un système qui a ses propres rites, son histoire, ses programmes, son auditoire, ses problèmes. Et qui aspire, pour progresser, à un traitement « sur mesure ».

Nous l'ont répété des représentants de l'industrie elle-même, dont le président du réseau TVA, Claude Blain[1]. Selon lui, le facteur linguistique modèle la télévision québécoise de telle sorte que les problèmes de base apparentent TVA moins à CTV qu'à Radio-Canada (par exemple, la perte d'auditeurs au profit des chaînes anglaises) et que des solutions satisfaisantes pour les réseaux anglais ne règlent rien du côté français (par exemple, la substitution du signal canadien à celui du réseau américain, sur le câble, quand une chaîne canadienne présente en même temps la même émission)[2].

Lorsqu'on a méconnu cette distinction fondamentale, l'importation de la télévision payante et des genres musicaux à la radio MF en témoigne, la politique ou le règlement uniformes qu'on présentait au secteur français comme une solution lui sont devenus le plus souvent une nouvelle source de problèmes.

C'est pour renverser cette tendance que peu avant nous, un comité mixte des gouvernements canadien et québécois recommandait, en mai 1985, de reconnaître la télévision française au pays comme une entité distincte et de lui destiner en conséquence une politique et une réglementation appropriées[3]. Dès février 1986, une entente officielle entérinait cette orientation en associant le Québec au développement du système français[4]. Nous étendons le principe à tout le système, la radio incluse.

La différence de langue, en effet, en engendre bien d'autres. Prenons l'exemple du contenu canadien, cette faiblesse congénitale de la radiodiffusion canadienne. La télévision québécoise affiche à cet égard des succès remarquables que le Canada anglais lui envie. Les auditeurs des stations françaises consacrent 68 p. 100 de leur temps d'écoute à des productions *canadiennes* (essentiellement québécoises); les auditeurs des stations anglaises, 71 p. 100 à des émissions *étrangères*[5].

Si on en restait là, les francophones seraient en droit de pavoiser. Mais le tableau change considérablement dès qu'on introduit d'autres variables. Car les francophones n'écoutent pas que les stations françaises. Compte tenu que, parmi eux, environ le cinquième de l'écoute totale en 1984 se porte sur les stations anglaises (américaines et canadiennes), l'attrait des francophones, toutes stations confondues, pour les productions canadiennes tombe à 57 p. 100; et si on distingue les groupes d'âges, il chute encore davantage chez les adolescents, cette fois à 48 p. 100[6].

Cette démonstration nous apprend sur la télévision française au pays deux choses qui lui sont propres. D'abord, l'isolement linguistique (la fameuse « barrière ») a constitué un vivier où les œuvres québécoises continuent de s'épanouir. En revanche, les pressions qui s'exercent à l'encontre menacent non seulement les œuvres mais la langue. Dans la problématique du contenu canadien, voilà une différence profonde : chez les auditeurs francophones, le mouvement d'acculturation est double.

C'est un fait qui a des conséquences pour notre propos. D'un strict point de vue linguistique, la prolifération des canaux anglais offerts à l'auditoire francophone représente le même danger que la source soit américaine ou canadienne. Inversement, l'accroissement des services français résoud une partie du problème que les émissions soient importées, doublées ou produites ici même. De ces trois recours, quand les deux premiers l'emportent, les auditeurs francophones partagent alors le problème des anglophones : trop d'œuvres étrangères dans leur propre langue. Mais la télévision française récupère au moins la langue, qui fait l'auditoire et les œuvres.

Voilà comment la différence de langue colore le problème du contenu canadien à la télévision québécoise. Associée à des facteurs économiques, comme l'étroitesse du marché, elle détermine ainsi l'auditoire, les programmes, les habitudes d'écoute, l'organisation des réseaux, le partage des ressources et la création des œuvres; elle explique l'orientation de la télévision éducative, le développement des stations communautaires, la popularité des téléromans, les quotas de chansons à la radio et les contrastes de l'offre aux minorités : tout ce qui fait de la radio-télévision française au Canada un univers distinct.

Les paramètres de la radio-télévision française

L'auditoire

Le recensement de 1981 dénombrait 6 249 095 personnes de langue maternelle française, soit 25,7 p. 100 de la population canadienne (voir tableau 8.1). Elles forment le premier marché de la radio-télévision française, son auditoire virtuel.

Or, ce marché a ceci de particulier que 97 p. 100 de la population est concentrée au Québec ou dans son aire de rayonnement immédiat : 85 p. 100 au Québec même et 12 p. 100 dans les provinces limitrophes, Ontario (8 p. 100) et Nouveau-Brunswick (4 p. 100).

D'autres disparités apparaissent quand on considère l'auditoire réel, c'est-à-dire l'écoute des stations françaises. C'est ainsi que partout au Canada mais plus encore à mesure qu'on s'éloigne du Québec, la part de l'écoute totale qui va à la télévision française est inférieure à la proportion de francophones dans la population (voir tableau 8.2). Dans l'ensemble du Canada, les stations françaises retiennent en effet 21 p. 100 de l'écoute totale pour 25,7 p. 100 de francophones. Au Québec, c'est 72 p. 100 de l'écoute totale pour 82,4 p. 100 de francophones; mais au Nouveau-Brunswick, déjà, c'est 14 p. 100 de l'écoute pour 34 p. 100 de la population. Et dans toutes les autres provinces, la télévision française ne reçoit pas 1 p. 100 de l'écoute totale, même là où les francophones atteignent 5 p. 100 de la population comme en Ontario et au Manitoba.

Tableau 8.1 Distribution de la population francophone au Canada (langue maternelle française)

	Population francophone		Part dans l'ensemble francophone canadien %
	Nombre	%	
Canada	6 249 095	25,7	100
Québec	5 307 015	82,4	84,9
Hors Québec	942 075	5,26	15,1
Ontario	475 605	5,5	7,6
Provinces de l'Atlantique	278 795	12,5	4,5
Nouveau-Brunswick	234 030	33,6	3,7
Nouvelle-Écosse	36 025	4,25	0,6
Île-du-Prince-Édouard	6 085	4,9	0,1
Terre-Neuve	2 655	0,5	0,04
Provinces de l'Ouest	185 860	2,66	3,0
Alberta	62 145	2,7	1,0
Manitoba	52 555	5,1	0,8
Saskatchewan	25 540	2,6	0,4
Colombie-Britannique	45 620	1,6	0,7
Territoires du Nord-Ouest	1 235	2,7	0,02
Yukon	580	2,5	0,009

Source : Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada de 1981. Langue maternelle*, nº de cat. 92-902.

Ces écarts de proportion entraînent des choix économiques et culturels. Dans le secteur privé, il n'existe aucune station de télévision française hors Québec et seules subsistent six stations de radio : quatre en Ontario et deux au Nouveau-Brunswick. Au total, avec 22 stations de télévision françaises (publiques et privées) au Québec contre huit hors Québec (toutes publiques), les émissions produites en français au Canada proviennent à 89 p. 100 du Québec[7].

La distribution géolinguistique de la population fait donc que la radio-télévision française au Canada, production, stations et auditoire, est presque entièrement québécoise. Le contenu canadien y est, pour l'essentiel, un contenu québécois.

Les programmes

Historiquement, les programmes de la radio et de la télévision françaises ont comporté une proportion importante d'émissions canadiennes. Conséquence inespérée de l'isolement linguistique, la télévision française a dû compter à l'origine sur ses propres ressources et produire selon ses besoins puisqu'elle n'avait pas à sa disposition, pour y puiser, une production étrangère abondante et proche dans la même langue. Pour se tourner vers la France, la distance était trop grande et plus encore l'éloignement culturel. Ces obstacles se fussent-ils estompés, la télévision en France tardait à se développer et encore aujourd'hui, avec une population dix fois moindre, le Québec produit plus d'émissions : 300 heures par semaine contre 275[8].

Tableau 8.2 Part des stations françaises dans l'écoute totale de la télévision, par province (du lundi au dimanche, 6h à 2h, saison 1984-1985)

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
Écoute des stations françaises (%)	0,1	0,3	0,1	13,8	71,7	0,8	0,4	0,1	0,1	0,1	20,7
Population francophone (%)	0,5	4,9	4,25	33,6	82,4	5,5	5,1	2,6	2,7	1,6	25,7

Sources : Pour la part d'écoute, Société Radio-Canada, Service de recherches, à partir des données A.C. Nielsen.
Pour la population, Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada de 1981, Langue maternelle*, nº de cat. 92-902.

À la naissance de la télévision, en 1952, le réseau anglais avait sur le réseau français l'apparent avantage de s'approvisionner à même le stock des émissions américaines. C'était aussi un risque puisqu'il pouvait, pour séduire son auditoire, se contenter d'ouvrir le robinet. Comme le raconte E.A. Weir, l'un des premiers artisans de Radio-Canada, c'est très exactement ce que la radio de CBC avait fait dans les années trente. En 1938, 10 des 16 émissions commanditées présentées le soir au réseau national étaient d'origine américaine. Elles allaient servir de locomotive aux émissions canadiennes, contribuer à réunir un auditoire appréciable et accroître les revenus publicitaires nécessaires à la production canadienne[9].

Reprise à la télévision, cette stratégie de l'emprunt a mené à des lacunes importantes dans la création d'émissions : CBC en est venue à développer considérablement le secteur de l'information — où elle excelle, du reste — et à négliger comparativement les dramatiques, qui drainent aujourd'hui vers la télévision américaine de larges portions de l'auditoire.

Au réseau français, il a fallu inventer les dramatiques, les variétés, les émissions pour enfants. Pour les dramatiques, Radio-Canada s'inspire des feuilletons radiophoniques et cultive un genre qui aujourd'hui encore renouvelle les émissions à succès, le téléroman, en s'appropriant le meilleur cru de la littérature québécoise — Guèvremont, Lemelin, Grignon, Choquette — ou en suscitant des œuvres originales. Pour ses variétés télévisées, Radio-Canada commence par récupérer les vedettes du cabaret avant d'adapter la formule américaine du *Ed Sullivan Show* avec *Music-hall*; puis, dans les années 1960, elle prend le relais des boîtes à chanson et diffuse la chanson québécoise moderne naissante. Faut-il enfin le souligner, dans le domaine de l'information et des affaires publiques, Radio-Canada a été au cœur de tous les débats, de tous les mouvements d'émancipation qui ont ébranlé la société québécoise au cours des trente dernières années. Bref, Radio-Canada produira au fil des ans, dans tous les genres, des émissions qui reflètent tous les aspects de la vie française en ce pays. Et quand s'ouvre avec d'autres ambitions la première station privée, elle ne manquera pas à plusieurs égards de retenir certains de ces acquis.

Les habitudes d'écoute

Un trait caractéristique, largement commenté, de la télévision française est l'audience de ses productions originales. Dans tous les genres, les émissions canadiennes sont plus écoutées, proportionnellement, que leurs concurrentes étrangères (voir tableau 8.3). Dans tous les genres sauf un, elles représentent au moins les deux tiers des émissions offertes et accaparent près de neuf heures d'écoute sur dix.

Ce sont curieusement les dramatiques qui font baisser la moyenne, malgré le nombre et la popularité des téléromans. Il faut comprendre que le genre domine l'écran, avec 30 p. 100 de l'offre totale, et comprend aussi le cinéma, à peu près totalement étranger, ainsi que les séries américaines. Or, pour chaque épisode d'une série américaine (une heure) et pour chacun des films présentés (une heure et demie ou plus), il faudrait respectivement deux et trois téléromans (une demi-heure). Les dramatiques canadiennes restent malgré tout très populaires (20 p. 100 de l'écoute contre 10 p. 100 de l'horaire), ce que confirment les sondages.

Tableau 8.3 Part des émissions canadiennes dans l'offre et l'écoute totales (%) (du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, année civile 1984)

Genres	Télé française[a]		Télé anglaise[b]	
	Offre[c] d'émissions	Temps d'écoute	Offre[c] d'émissions	Temps d'écoute
Tous	57	68	28	29
Nouvelles	99	100	46	89
Affaires publiques	78	99	52	62
Sports	92	96	68	71
Dramatiques	10	20	2	2
Variétés	66	87	25	18

Nota : a. Inclut TVFQ.
b. Inclut les canaux américains.
c. Pour le calcul de l'offre, voir les notes des figures 5.4 et 5.5 au chapitre 5.
Source : Société Radio-Canada, Service de recherches, à partir des données A.C. Nielsen.

Le palmarès de la télévision anglaise et française, est en effet révélateur : du côté français, neuf des dix émissions les plus écoutées sont des productions nationales (contre trois du côté anglais); et huit de ces neuf créations québécoises sont des téléromans, bien que des séries américaines prestigieuses, comme *Dynastie* et *Dallas*, sont présentées en français : *Dynastie* ne figure même pas à ce palmarès cette semaine-là tandis que *Dallas* y apparaît au neuvième rang. Les deux réseaux, en outre, participent à peu près également (cinq émissions de TVA contre quatre de Radio-Canada) à ce succès.

En radio, c'est une émission d'affaires publiques, *l'Informateur*, programmée le midi sur les ondes de CKAC (Montréal) qui était au printemps 1986 l'émission la plus populaire au Canada[10], malgré une heure de diffusion généralement moins propice que le matin à ce genre d'exploit. La station elle-même, qui atteint régulièrement plus d'un million d'auditeurs, était en janvier 1986 la station MA la plus écoutée au pays et s'est classée en 1985 au second rang quant aux heures d'écoute hebdomadaire[11].

Tableau 8.4 Émissions les plus écoutées au Canada (semaine du 16 au 22 janvier 1986)

Chaines françaises	Chaines anglaises
1. Le temps d'une paix (SRC)	1. Cosby Show (CTV)[a]
2. Peau de banane (TVA)	2. Family Ties (CTV)[a]
3. La bonne aventure (SRC)	3. Miami Vice (CTV)[a]
4. L'âme soeur (TVA)	4. Dallas (CBC)[a]
5. Montréal en direct (TVA)	5. Simon and Simon (CTV)[a]
6. Poivre et sel (SRC)	6. Walt Disney (CBC)[a]
7. Épopée rock (TVA)	7. CBC National News (CBC)
8. Paul, Marie et les enfants (SRC)	8. Hockey Night in Canada (CBC)
9. Dallas (SRC)[a]	9. The Nature of Things (CBC)
10. Entre chien et loup (TVA)	10. Scarecrow and Mrs. King (CTV)[a]

Nota : a. Émissions d'origine américaine.
Source : BBM Bureau of Broadcasting Measurement, Sondage BBM sur les réseaux de télévision (ensemble des réseaux français et anglais, tous publics – 2 ans et plus)

Le fondement culturel

Deux des téléromans les plus populaires des débuts de la télévision, *Les belles histoires des pays d'en haut* de Claude-Henri Grignon et *La famille Plouffe* de Roger Lemelin, étaient déjà des feuilletons radiophoniques, et avant tout des romans que leurs auteurs adaptaient eux-mêmes pour les ondes où ils connaissaient une audience accrue. L'un et l'autre furent par la suite transposés au cinéma et deux personnages particulièrement colorés, Séraphin et le père Gédéon, échappèrent à leurs auteurs pour passer à la scène où les comédiens qui les avait créés en tirèrent d'inépuisables monologues.

Si l'interpénétration de la radio-télévision et des arts qui la nourrissent a été si féconde, c'est que tous participaient à l'essor culturel de l'après-guerre dans une société québécoise exceptionnellement homogène qui s'urbanisait en conservant ses racines. Les « belles histoires » rappelaient le terroir, tout proche; et la famille Plouffe arrivait en ville. Le roman lui-même commençait à paraître et devait fleurir dans les années 1960 avec la poésie, la chanson, le théâtre, en même temps que se développaient, pour les diffuser, l'édition et le disque et que l'Université se mettait à les étudier après s'être longtemps demandé s'ils existaient.

Quelle que soit la forme littéraire, la radio et la télévision étaient là, à un moment ou l'autre de son éclosion. Le pionnier du théâtre québécois, Marcel Dubé, a d'abord écrit des pièces pour la télévision. Le « père » de la chanson québécoise, Félix Leclerc, a d'abord fait de la radio et pendant des années, avant que ne prolifèrent les « boîtes à chanson », Radio-Canada a organisé ou diffusé des concours de la chanson afin de lui susciter une succession : parmi les lauréats qui s'illustrèrent ensuite, figure Robert Charlebois, celui-là même qui devait intégrer l'influence musicale américaine à la chanson québécoise, née d'abord du folklore, de la tradition française et de la poésie.

Le fond commun à toutes ces œuvres, c'est la langue française qui elle-même bénéficia d'un « brassage en famille ».Les francophones connaissent bien le rôle que jouèrent la radio et la télévision dans le raffermissement linguistique. L'exemple le plus fameux reste le vocabulaire des sports, à peu près complètement anglicisé même en France. Des commentateurs de Radio-Canada, Michel Normandin et René Lecavalier, durent inventer pour décrire les parties des équivalents français qui s'enracinèrent si bien que la concurrence privée, la presse écrite et les amateurs de sports les ont peu à peu adoptés, puis assimilés.

À la technique, en information et ailleurs, on exprimait les mêmes besoins et chaque service eut ses innovateurs. En 1960, Radio-Canada créa finalement le Comité de linguistique, aujourd'hui réputé dans toute la francophonie pour la qualité de ses travaux terminologiques. C'est un service fort consulté, qui collabore avec l'Office de la langue française et de nombreux organismes internationaux, et que l'entreprise privée a depuis lors imité.

Chacun sait que le souci du français a été la marque de commerce de Radio-Canada et a rayonné sur les autres diffuseurs. Si nous le rappelons ici, c'est que là encore, la radio-télévision a joué un rôle de premier plan dans une évolution qui, cependant, la débordait largement car elle surgissait de la société

québécoise elle-même et dans les mêmes termes sinon avec les mêmes solutions. Il s'agissait en effet de franciser, c'est-à-dire de retrouver un français exempt d'anglicismes, mais aussi de « canadianiser » (ou de « québéciser »), c'est-à-dire d'adapter le français à la vie en Amérique sans tout attendre de la France. Dans le roman, à la scène, en chanson, certains trouvèrent dans le français populaire de Montréal les formes linguistiques expressives qu'ils pouvaient plier aux communications de masse et notamment au rythme de la musique rock.

La question de la langue n'a jamais quitté la radio-télévision ni aucun des arts qui lui sont associés, sous une forme ou une autre. Aujourd'hui, ce sont d'autres tendances qui étonnent ou inquiètent : car si l'attachement des Québécois aux œuvres et aux artistes québécois reste fort, les francophones consomment néanmoins plus de produits culturels en anglais; et c'est à Montréal que la tendance est la plus forte.

Selon un sondage (CROP) effectué en mai 1986 pour le compte de l'Union des artistes et du journal *La Presse*[12], les Québécois estiment pourtant que les produits culturels du Québec sont meilleurs ou aussi bons que leurs équivalents américains : la chanson (56 p. 100 contre 33 p. 100), les disques et cassettes (47 p. 100 contre 34 p. 100), les émissions de télévision (45 p. 100 contre 44 p. 100). Seul le cinéma leur paraît nettement moins bon (58 p. 100 contre 27 p. 100).

Selon le même sondage, les Québécois sont « très » ou « assez » favorables à l'intervention des gouvernements pour imposer un minimum de contenu québécois en matière culturelle : dans la chanson et la musique présentées à la radio (77 p. 100), dans les émissions de télévision (78 p. 100), dans les films à l'affiche des cinémas (67 p. 100).

En réalité, la radio-télévision, la culture, la langue et la société québécoises ont grandi ensemble. Il n'y a pas lieu de s'en étonner puisque c'est seulement au Québec que les francophones sont majoritaires et peuvent diriger leurs propres institutions politiques et sociales. Pour la Commission MacDonald, c'est tout cela qui fait la « spécificité » du Québec:

> L'essence même de la société québécoise découle du fait qu'elle est le principal, sinon l'unique foyer des dimensions politiques de la vie française au Canada. Dans une large mesure, le Québec demeure une société linguistiquement isolée, un îlot de langue française dans un océan majoritairement anglophone. Pour le Québec et pour les francophones hors Québec, le principal défi sera toujours comment demeurer français en Amérique du Nord[13].

Le rôle du gouvernement québécois

C'est dans cet esprit que le gouvernement du Québec a depuis toujours joué un rôle actif dans les communications : parce que la langue et la culture, si pleinement engagées, sont de sa compétence et plus encore, selon lui, de sa responsabilité morale comme seul gouvernement à majorité française au Canada.

Les principales étapes de son intervention sont les suivantes :

1929 – Adoption d'une loi sur la radiodiffusion

Le Parlement du Québec s'empresse d'adopter une loi sur la radiodiffusion. Le gouvernement Taschereau entend ainsi proclamer avec vigueur l'autorité du Québec sur la radio en invoquant la compétence provinciale sur l'éducation et la culture.

1945 – Création de Radio-Québec

La loi du 20 avril 1945 crée un service provincial de radiodiffusion appelé Radio-Québec pour faire connaître le Québec, ses ressources, sa culture, ses aspirations. Cette loi est cependant restée inopérante jusqu'en 1968, alors que le gouvernement proclame son entrée en vigueur. L'année suivante, une nouvelle loi la remplace qui confie à l'Office de la radio-télédiffusion du Québec (ORTQ) le mandat d'établir, de posséder et d'exploiter un service de radio-télévision à des fins éducatives. En 1972, Radio-Québec diffuse ses premières émissions de télévision sur le câble et trois ans plus tard, elle inaugure ses deux premières stations émettrices, à Montréal et à Québec.

1969 – Création du ministère des Communications du Québec

Selon sa loi constitutive, le ministère des Communications a la responsabilité de proposer et d'appliquer une politique des communications pour le Québec, de surveiller les réseaux de communication sur le territoire québécois et d'établir des services de communications pour les ministères.

1972 – La réglementation du câble

Soutenant que la cablôdistribution est un service public de compétence provinciale, le Québec attribue à sa Régie des services publics le pouvoir de réglementer ce secteur, que le gouvernement fédéral a confié de son côté au CRTC Le Québec cherche notamment à accorder la priorité aux programmes de langue française dans la distribution des signaux. Le conflit des deux réglementations provoque une « guerre du câble » qui prendra fin en 1977 avec le jugement de la Cour suprême. Ce jugement invalide les prétentions du Québec. Il confirme l'autorité du gouvernement central sur la câblodistribution parce que celle-ci fait partie intégrante de la radiodiffusion, déclarée de compétence fédérale en 1932. La Régie des services publics cessera aussitôt d'émettre des permis d'exploitation.

Les autres mesures

Malgré les jugements des tribunaux, le Québec n'a cessé de vouloir manifester sa présence dans les communications. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'orientation de Radio-Québec, plus culturelle que strictement éducative; l'appui technique et financier de l'État aux médias communautaires, qui ont prospéré; et la création d'organismes comme la Société générale du cinéma (SGC) et la Société de développement des industries de la culture et des communications (SODICC).

Destinée avant tout à soutenir la production cinématographique, la SGC a consacré en 1984-1985 environ 10 p. 100 de son budget à des émissions de télévision, soit près d'un million de dollars[14]. Créée en 1978, la SODICC est intervenue notamment dans la télévision payante pour aider financièrement Super Écran (marque de commerce de Premier Choix-TÉVEC) avec un investissement de trois millions de dollars et une garantie de prêt de 1,3 million (1984)[15].

Comme le fait remarquer Jean-Paul L'Allier, le gouvernement du Québec, « quel que soit le parti qui le forme », voudra orienter les communications sur son territoire « tant et aussi longtemps que l'on percevra comme une réalité le fait que les médias sont un élément non seulement qui véhicule la culture mais qui aussi la façonne, en influençant directement et constamment la population[16] ».

L'entente de concertation qu'ont signée cette année les gouvernements du Canada et du Québec ne change pas le partage des compétences, mais elle reconnaît la nécessité d'œuvrer en commun pour soutenir dans les communications la progression d'une culture que l'histoire soumet déjà à toutes sortes de pressions centrifuges.

L'organisation du système et ses faiblesses

La distribution géographique de l'auditoire francophone à travers le Canada n'ouvre aux annonceurs, dans la plupart des régions, que de petits marchés. Des 15 premières agglomérations francophones, 13 sont situées au Québec; 12 comptent moins de 150 000 personnes (voir tableau 8.5). En regard, les 15 agglomérations anglophones les plus populeuses, de Toronto à Saint-Jean (Terre-Neuve), sont réparties dans sept provinces et toutes rassemblent plus de 150 000 personnes. Aussi le mot « région » désigne-t-il dans les deux langues des réalités différentes. Ces contraintes expliquent, dans le déploiement des réseaux, un certain nombre de distorsions dont se plaignent les francophones, au Québec et hors Québec.

Radio-Canada, conformément à son mandat, a dû étendre ses réseaux hors Québec pour desservir des auditoires isolés et souvent minimes. Si bien qu'elle a plus de stations hors Québec qu'au Québec où même des régions numériquement importantes ne reçoivent pas le programme intégral de radio ou de télévision.

Les critères de rentabilité, par ailleurs, font que la télévision privée ne compte aucune station hors Québec. Et au Québec, elle se limite à un seul réseau, TVA, dont les stations affiliées sont établies dans les six marchés de 100 000 personnes ou plus, ainsi que dans quelques petits centres administratifs régionaux (voir tableau 8.6). Comparées aux grandes villes anglophones, ces bases du réseau n'offrent guère à la production que des perspectives limitées.

Radio-Québec a cherché à combler les lacunes des réseaux précédents avec des stations dans les dix régions administratives du Québec et l'ambition de décentraliser la production à leur profit. Cependant, quatre de ses neuf bureaux

Tableau 8.5 Répartition des stations de télévision françaises dans les principales agglomérations francophones du Canada (1981)

Francophones		Agglomérations	SRC prop.[a]	SRC aff.[a]	TVA	Radio-Québec
Nombre	%					
1 936 200	68,5	Montréal	X		X	X
554 775	96,3	Québec	X		X	X[b]
253 925	35,4	Ottawa-Hull[c]	X		X	X[b]
132 545	98,1	Chicoutimi-Joncquière		X	X	
108 235	97,1	Trois-Rivières		X	X	X[b]
105 780	90,2	Sherbrooke		X	X	X[b]
61 300	97,8	Shawinigan				
57 120	94,1	St-Jean-sur-Richelieu				
53 375	97,6	Drummondville				
46 605	98,2	St-Hyacinthe				
45 745	97,3	Sorel				
45 455	1,5	Toronto	X			
45 405	30,3	Sudbury				
43 070	94,3	Granby				
42 305	96,6	St-Jérôme				

Nota : a. SRC prop. : Stations qui sont la propriété de Radio-Canada.
SRC aff. : Stations privées affiliées à Radio-Canada.
b. Bureaux fermés le 31 août 1986.
c. En Ontario, 113 065 (20,7 %); au Québec, 140 865 (82,6 %).

Sources : Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada de 1981, Régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement avec composantes* nº de cat. 95-903, vol. 3.

Tableau 8.6 Autres stations de télévision françaises au Québec

Francophones		Agglomérations	SRC prop.	SRC aff.	TVA	Radio-Québec
Nombre	%					
36 965	98,7	Rimouski	X		X	X
27 275	90,8	Sept-Îles	X			X
26 905	93,9	Rouyn-Noranda		X	X	
20 270	98,8	Rivière-du-Loup		X	X	
–10 000	–	Matane	X			
–10 000	–	Carleton			X	X
–10 000	–	Alma				X
–10 000	–	Amos				X

Source : Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada de 1981, Régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement avec composantes*, nº de cat. 95-903, vol. 3.

« régionaux » (c'est-à-dire hors Montréal) sont fermés depuis peu pour des raisons d'économie et ce sont de grandes villes qu'on a ainsi retirées du programme régional : Québec, Hull, Trois-Rivières, Sherbrooke.

Les perdantes du système sont d'abord les villes de province et les villes moyennes situées à la périphérie d'une région : c'est là que les télévisions communautaires ont pris racine, avec la complicité du gouvernement qui cherchait à étendre les services français au Québec.

Le secteur public

Radio-Canada

Seule la Société Radio-Canada rejoint tous les francophones du pays (99 p. 100), où qu'ils soient, en radio comme en télévision.

La télévision En télévision, Radio-Canada possède 13 stations, cinq au Québec et huit hors Québec. Pour étendre son réseau vers l'Ouest malgré le resserrement du marché, Radio-Canada s'est appuyée d'abord sur les capitales provinciales, où CBC avait déjà des installations.

Le réseau comprend aussi cinq stations affiliées, toutes au Québec où elles desservent le Saguenay/Lac Saint-Jean, l'Estrie, la Mauricie, l'Abitibi et le Bas-Saint-Laurent (voir tableaux 8.5 et 8.6). C'est une population d'au moins 500 000 francophones qui ainsi ne reçoit pas le plein service, les stations affiliées occupant à leur gré leur part du temps d'antenne (voir chapitre 10). L'anomalie est d'autant plus déconcertante que dans l'est du Québec, Radio-Canada possède deux stations à quelques milles l'une de l'autre, pour une population beaucoup moindre.

La configuration inégale du réseau entraîne des déséquilibres dans le contenu des émissions, particulièrement en information (ainsi que nous le verrons).

La radio Radio-Canada possède 21 stations de radio, 15 stations MA (six au Québec, neuf hors Québec) et six stations MF (quatre au Québec, deux hors Québec).

C'est à partir de 1970 que la radio française acquiert peu à peu ses caractéristiques actuelles. D'une part, Radio-Canada équipe alors ses stations MA régionales pour la production et réserve à leurs émissions les tranches horaires les plus écoutées. D'autre part, avec le développement du MF, Radio-Canada spécialise ses deux réseaux en offrant un programme MA d'information et de service et un programme MF d'émissions culturelles et de musique classique.

Certaines régions ne disposent que d'une seule antenne radio : en ce cas, Radio-Canada propose un service de base, fait d'émissions MA le jour et d'émissions MF le soir. En puisant dans les programmes MA et MF, le service de base évite que les auditeurs soient privés complètement de l'un ou de l'autre. Mais encore une fois, des populations établies au cœur même du Québec sont réduites à la portion congrue et dans certains cas, il s'agit des mêmes qu'en télévision : Sherbrooke, Trois-Rivières et l'Abitibi, par exemple, doivent se contenter en télévision d'une station affiliée et en radio du service de base.

« Ce programme composite, ou troisième programme, est en effet un compromis », reconnaît Radio-Canada :

> Le plus tôt possible, il faudra offrir à l'ensemble de la population, partout au pays, un choix de deux programmes complémentaires; un choix comme celui qui est déjà possible à 82 p. 100 de l'auditoire francophone qui vit de Moncton à Ottawa. Mais ce double réseau, malheureusement, saute encore par-dessus

> des poches importantes de population même dans le Centre du Québec (Mauricie, Bois-Francs, Cantons de l'Est), dans le Nord-Ouest, dans la Gaspésie. Ailleurs aussi, au nord du Nouveau-Brunswick, dans la région de Sudbury, il y a des quantités de francophones soumis encore au troisième programme[17].

Des structures autonomes Le secteur français de Radio-Canada a joui longtemps d'une autonomie à peu près complète. La délégation d'autorité s'est faite en partie pour des raisons d'efficacité administrative car un réseau de télévision, en particulier, se gère difficilement à distance — et elle ne s'est pas faite sans heurts.

C'est à la suite des remous que provoquait en 1966 la décision du Siège social de bannir l'émission *This Hour has Seven Days*, alors au faîte de sa gloire, que l'on créa deux divisions au sein de la Société, la Division des services français et la Division des services anglais. Mise en place en 1968, cette organisation décentralisée consacrait l'existence des deux secteurs et leur reconnaissait toute l'autonomie nécessaire à leur croissance. Seule demeurait encore à Ottawa la direction des stations régionales qu'on allait, trois ans plus tard, rattacher à Montréal ou Toronto selon le cas. Pendant près de 15 ans, il y eut dans les faits non pas une mais deux Radio-Canada, « au service de sociétés distinctes ». Marc Thibault, l'ex-directeur de l'Information à Radio-Canada, explique :

> Dans ces conditions, où les disparités entre les Services anglais et les Services français étaient tellement plus nombreuses que leurs similitudes, il n'y a rien d'étonnant à constater que les rapports entre eux aient eu davantage à voir aux problèmes administratifs qu'aux programmes, à l'exception de certains domaines comme la musique ou les sports, de certains genres de production comme le documentaire, d'événements spéciaux comme les élections, les congrès politiques, les visites royales ou papales, qui favorisaient les échanges, exigeaient un partage des responsabilités, impliquaient une mise en commun de ressources[18].

Pour le reste, les deux secteurs linguistiques ont évolué indépendamment l'un de l'autre : programmes, production, stations régionales; et jusqu'en 1983, ils ont géré chacun les services indispensables à leur fonctionnement : finances, ressources humaines, ingénierie, moyens techniques, etc.

La structure de Radio-Canada a été radicalement transformée au printemps 1983. Cette réorganisation se concentre à Ottawa, où le Siège social assume la responsabilité ultime devant le Parlement, la plupart des pouvoirs qu'exerçaient jusque-là les deux secteurs sur les services régionaux aussi bien que sur les services auxiliaires et elle sépare l'exploitation de la radio et de la télévision.

La centralisation à Ottawa des décisions relatives aux réseaux français est loin de faire l'unanimité. Les décisions prises à Ottawa, par la force des choses, le sont souvent en fonction de CBC. Or, Radio-Canada n'est pas CBC : elle a son propre cheminement, aussi bien en télévision qu'en radio. Ainsi, les rapports qu'on attend entre la tête de réseau et les stations françaises dispersées à l'extérieur du Québec sont évidemment différents de ceux qu'on souhaite établir entre Toronto et les autres villes du Canada.

Le Canada français a su développer une radio-télévision publique autonome, inventive et populaire. C'est un acquis qu'il faut préserver, au moment où des difficultés nouvelles imposent à Radio-Canada un resserrement des liens avec le milieu qui la nourrit.

Recommandation

Qu'on reconnaisse l'autonomie des services français (radio et télévision) dans l'organisation de Radio-Canada; que Radio-Canada français puisse se développer distinctement de CBC et que les deux secteurs, au service de sociétés distinctes, puissent poursuivre différemment les objectifs assignés à la radio-télévision publique, sans préjudice de la responsabilité ultime que la loi attribue à la Société.

Radio-Québec

Radio-Québec est au sens de la loi une télévision éducative mais le programme qu'elle offre et l'auditoire qu'elle convoite aux heures de grande écoute n'évoquent, ni de près ni de loin, la notion de « cours télévisés ».

Elle est née, comme on l'a vu, du besoin que le gouvernement du Québec a toujours exprimé d'intervenir dans un secteur qui touche à la culture. Or, l'éducation est la seule porte d'entrée que laissait à cet égard la Constitution canadienne et, traditionnellement au Québec, éducation, langue et culture sont indissociables. Le mandat de Radio-Québec est, dans les faits, précisément « culturel ».

Radio-Québec se présente comme l'« autre » télévision, c'est-à-dire comme une télévision différente et complémentaire. Il faut la voir dans un ensemble où figurent les deux réseaux qui la précédaient sur le marché quand elle est entrée en ondes en 1972. On tendait alors à leur reprocher de négliger les « régions » du Québec, surtout en information. Le mandat de Radio-Québec est donc aussi « régional ».

Sans doute faut-il entendre en ce sens le projet que caresse depuis longtemps Radio-Québec de produire un jour son bulletin de nouvelles, qui serait conçu en fonction du Québec et que d'une saison à l'autre des émissions préfigurent en insérant dans leur présentation un bloc consacré à l'actualité. C'est une perspective qu'évoquait encore récemment le président de Radio-Québec, Jacques Girard, selon qui les attentes du public « s'articulent autour des deux grands pôles que sont le divertissement et l'information[19] ». Ce sont deux genres qui coûtent cher à produire et, pour l'instant, Radio-Québec n'a pas les moyens de ses ambitions, comme l'indique la fermeture de quatre bureaux régionaux due aux compressions budgétaires du printemps 1986.

Le programme de Radio-Québec se composait en 1984-1985 pour une part d'émissions à caractère didactique (30 p. 100), présentées généralement le jour, et pour une autre part d'émissions culturelles grand public (70 p. 100) diffusées en soirée[20]. Juste retour des choses, c'est une émission de la première catégorie destinée aux enfants, *Passe-Partout*, qui vaut à Radio-Québec ses records d'écoute. Produite par le ministère de l'Éducation en collaboration avec

TVOntario et présentée aussi à Radio-Canada, l'émission est si populaire que de vives protestations ont empêché qu'on la retirât de l'horaire. Un représentant du secteur privé se plaignait même récemment de perdre à son profit l'auditoire des nouvelles locales présentées à la même heure.

Radio-Québec a connu des débuts modestes qui, en 1972, la limitaient à deux heures de diffusion quotidienne dans seulement deux villes, auprès des abonnés du câble alors peu nombreux. Elle dessert aujourd'hui 92 p. 100 de la population québécoise et dans l'écoute totale des stations françaises au Québec, sa part atteint maintenant 5,6 p. 100, soit proportionnellement plus que toute autre télévision éducative au Canada dans son propre marché[21].

Le secteur privé

La télévision

Bien avant et bien plus que Radio-Québec cependant, en 1961, Télé-Métropole (le Canal 10) avait modifié radicalement le panorama de la télévision française à Montréal. Radio-Canada, qui jusque-là était seul comme Adam dans le paradis terrestre, devait désormais partager l'écran avec un concurrent dont le succès rapide l'obligea aussitôt à changer son orientation. Le Canal 10, dès le départ, emprunte en les adaptant les formules à succès des réseaux américains ou présente en version française certaines de leurs émissions. Il n'a cessé, depuis lors, d'occuper régulièrement les meilleures places aux palmarès BBM. Pour ne pas perdre trop d'auditeurs et de revenus, Radio-Canada s'ajuste. La séduction de l'auditoire devient une règle de survie. La télévision trop uniformément « culturelle » des années 1950, avec chaque semaine son théâtre, ses concerts, ses *Pays et merveilles*, devait désormais composer avec la télévision divertissement.

C'est en 1971 que Télé-Métropole, à qui se joignent alors des stations privées de Québec et de Chicoutimi, donne naissance au réseau TVA. À l'origine, l'entente s'arrête aux informations dont il s'agit de partager les frais de production. Elle s'étend par la suite aux émissions d'affaires publiques, aux congrès politiques ou aux soirées d'élections, puis à certains événements sportifs. Le réseau s'étend aujourd'hui à 10 stations qui diffusent 10 heures d'émissions communes par semaine. La production est confiée à l'une ou l'autre des stations affiliées, le plus souvent Télé-Métropole qui est la tête du réseau.

Contrairement au réseau CTV qui s'appuie sur plusieurs grandes villes canadiennes, le réseau TVA regroupe surtout des stations de villes moyennes dont la plupart ne peuvent escompter les revenus publicitaires suffisants pour produire elles-mêmes des émissions de quelque envergure. Elles diffusent donc beaucoup d'autres émissions obtenues via Télé-Métropole ou ses filiales notamment des dramatiques. Ces émissions font toutefois l'objet de transactions qui n'ont rien à voir avec le réseau proprement dit, bien que la différence ne soit guère sensible à l'antenne.

Le 6 septembre 1985, le CRTC autorisait l'exploitation à Montréal d'une nouvelle station privée française, Quatre Saisons. Celle-ci diffusera la première année (1986-1987) 77 heures d'émissions par semaine dont 40, selon son

engagement devant le CRTC[22], seront de source canadienne (11 heures de productions maison et 29 heures achetées aux indépendants et réalisées quand il y a lieu avec la participation financière de Téléfilm).

La pertinence d'une troisième chaîne française a donné lieu au Québec à des discussions nombreuses entre ceux qui souhaitent ainsi accroître l'offre de canaux en langue française et ceux qui craignent l'américanisation des ondes. Ces derniers soutiennent que la fragmentation du marché avivera la concurrence et incitera les stations montréalaises à compter davantage sur le produit américain, populaire à meilleur compte. Les programmes de la saison 1986-1987, que Télé-Métropole et Quatre Saisons annonçaient au printemps précédent, inspiraient d'ailleurs à un quotidien de Montréal le titre suivant : « La saison la plus américaine de notre télévision. » Mais Radio-Canada et Radio-Québec s'en tiennent de ce côté à leurs objectifs traditionnels et les Québécois de plusieurs villes importantes (des stations affiliées relayeront le programme de Quatre Saisons hors Montréal) auront dorénavant le choix entre cinq chaînes françaises, dont une seule (TVFQ) n'est pas canadienne.

La radio

Phénomène qui n'a pas son pareil au Canada anglais, la radio privée est dominée par deux grands réseaux, Télémédia et Radiomutuel.

Le réseau le plus important, Télémédia regroupe 34 stations MA dont quelques-unes sont aussi affiliées à Radio-Canada. Il propose à ses membres des émissions de nouvelles et d'affaires publiques, des reportages sportifs et d'autres émissions comme le *Festival de l'humour*. Le groupe Télémédia, qui exploite le réseau, possède lui-même neuf stations de langue française au Québec: cinq MA, toutes affiliées au réseau dont elles forment les « stations de base »; et quatre MF, qui s'apprêtent elles-mêmes à s'associer pour la production des nouvelles.

Plus ancien mais aussi plus modeste, le réseau Radiomutuel offre à ses 15 stations MA affiliées un programme copieux de 38 heures par semaine : de l'information comme à l'origine, mais aussi des tribunes téléphoniques et un menu musical. Quatre stations membres appartiennent au groupe Radiomutuel qui exploite le réseau.

À côté de ces grands réseaux au sens strict, on trouve des regroupements régionaux qui offrent aux stations participantes un programme commun et qui sont eux-mêmes affiliés, par ailleurs, à un ou plusieurs grands réseaux, pour les informations nationales et internationales. C'est ainsi que six stations situées dans la région des Bois-Francs forment le regroupement des Appalaches, affilié à Télémédia. Et en Abitibi, les quatre stations de Radio-Nord (Rouyn, Val d'Or, La Sarre, Amos) forment un regroupement régional à propriétaire unique, affilié à Radio-Canada et à Télémédia.

Il est certain que l'affiliation à un réseau profite aux petites stations qui réalisent ainsi des économies importantes. Ces stations risquent cependant de perdre leur cachet particulier. Et que la diversité recule n'est pas sans danger, surtout en information.

Le secteur communautaire

S'est épanoui au Québec un autre genre de radio-télévision fondé sur la mise en commun de ressources qui viennent, cette fois, de l'auditoire lui-même. Nous avons dit plus tôt (voir chapitre 6) l'importance que nous attachons au secteur communautaire pour assurer le droit d'accès des collectivités négligées par les grands réseaux.

C'est à Normandin, au Lac-Saint-Jean, qu'apparut en 1970 la première expérience de télévision communautaire. Grâce au programme Société nouvelle/Challenge for Change de l'Office national du film (ONF), les villageois furent initiés à la production télévisuelle et les émissions réalisées en commun furent diffusées sur un canal du câblodistributeur local. C'est encore au Lac-Saint-Jean, à Saint-Félicien, que les artisans de la télévision communautaire commencèrent à se regrouper. Un premier conseil communautaire y est né; il allait en inspirer bien d'autres dont l'action est aujourd'hui capitale.

Le phénomène s'est répandu et la plupart des télévisions communautaires, anciennes ou récentes, se sont enracinées dans de petites communautés comme Cabano (1981), Cap-à-l'Aigle (1974), Mont-Laurier (1978); en périphérie des grandes villes comme : Laval (1977), Repentigny (1982), Vaudreuil (1981); ou dans quelques villes moyennes : Alma (1979), Valleyfield (1973), Victoriaville (1974). Aujourd'hui, le Québec compte 37 télévisions communautaires dont six au Lac-Saint-Jean, la région pionnière.

Quant aux radios communautaires, elles sont au contraire d'origine citadine. La première, qui entre en ondes à Québec en 1973, fut d'abord une radio étudiante (CKRL-FM). Deux ans plus tard, une radio communautaire multilingue commence à diffuser dans le centre-ville de Montréal (CINQ-FM). On en compte maintenant 22, établies surtout dans les petites et moyennes localités ainsi qu'à Québec et à Montréal (voir chapitre 19).

La télédistribution et les services spécialisés

Dans les premières années de la télédistribution à Montréal, la firme Rediffusion transmet notamment à ses abonnés le fond sonore Musak, des stations de radio et de télévision montréalaises et un programme de télévision original composé de longs métrages, d'affaires publiques et de nouvelles[23].

Dès l'origine, apparaissent clairement les traits qui distinguent encore aujourd'hui la télédistribution en français au Québec : la présence de programmes originaux, souvent novateurs, dus aux télédistributeurs eux-mêmes et diverses formes de « remplissage ». Ce qu'on est tenté d'imputer à l'industrie comme une vertu est le produit de la nécessité, devant la pénurie de programmes français appropriés pour alimenter les nombreux canaux du câble.

Sans doute y a-t-il un lien entre ces œuvres de « patenteux » que sont certains programmes du câble et la lenteur des Québécois à s'abonner. En 1984, le câble rejoignait quasi autant de foyers au Québec (79,6 p. 100) qu'en Ontario (82,4 p. 100); mais comparativement aux foyers ontariens, ceux du Québec tardaient à se brancher (47,5 p. 100 d'abonnés contre (67,8 p. 100)[24].

Au Canada anglais, les télédistributeurs ont couru à l'abonné nouveau en brandissant l'horaire des canaux américains. Les entreprises québécoises ont dû, en outre, imaginer des programmes en français. Vidéotron, aujourd'hui le plus gros câblodistributeur du Québec, a dû à son tour improviser quand il installa un câble à 36 canaux sur la Rive Sud de Montréal, au début des années 1970. La Régie des services publics avait alors forcé l'entreprise à inclure le convertisseur de fréquences dans l'abonnement de base, rendant du coup universel l'accès à tous les canaux. Pour occuper ces canaux, en sus des stations traditionnelles, les responsables de Vidéotron ont mis à la disposition des abonnés une vidéothèque de 5 000 titres dont les documents apparaissaient, à la demande du public, sur un des huit canaux prévus à cette fin.

L'entreprise a mis fin à cette forme de distribution mais elle offre maintenant une douzaine de canaux dits « thématiques », compris dans le tarif d'abonnement au câble, ce qui lui permet de dire que 60 p. 100 des canaux offerts sont français. En fait, il s'agit pour la plupart de services non professionnels, certains en mode alphanumérique ou en mode télétexte, préparés avec des moyens limités et si peu écoutés que même tous ensemble, ils n'apparaissent pas dans les décimales des statistiques. Parmi eux: un canal ethnique, un canal d'enseignement, un canal pour le sport local, un autre pour les jeunes, à quoi s'ajoutent un service météo, des petites annonces, un canal présentant ce qui se trouve sur les autres canaux, etc. Pour distribuer ces programmes, les câblodistributeurs se sont regroupés dans des consortiums régionaux appelés « réseaux Inter-Vision » qui se consacrent à la production, la distribution et l'échange d'émissions.

Depuis 1979, la majorité des câblodistributeurs offrent également TVFQ, une sélection d'émissions en provenance des chaînes françaises (de France). La distribution se fait de Montréal par satellite. Voilà qui est déjà mieux, en apparence, que les canaux thématiques mais le programme de TVFQ arrive à Montréal avec quelques semaines de retard, y compris les bulletins d'information, inconvénient qu'on résume habituellement en s'interrogeant sur l'utilité d'apprendre « le temps qu'il faisait à Toulouse le mois dernier ».

Tous ces canaux — retransmission des débats parlementaires, télévision communautaire, TVFQ, canaux thématiques et stations traditionnelles — constituaient l'offre télévisuelle originale en langue française jusqu'à l'arrivée de la télévision payante en 1982.

Les canaux thématiques ont été conçus comme une solution temporaire pour suppléer l'absence de vrais canaux spécialisés en français (musique, sport, nouvelles, etc.) Ils témoignent d'une réelle débrouillardise mais ils n'en constituent pas moins un pis-aller.

Ainsi, le 13 mars 1986, le CRTC accordait à Vidéotron une licence de réseau pour relayer à un groupe de télédistributeurs un programme spécial d'émissions jeunesse appelé « Télé des jeunes ». Le Conseil prévenait cependant les intéressés que le renouvellement de cette licence dépendait de ce qu'il adviendrait d'ici là des projets en cours pour offrir un service spécialisé de même nature. Il marquait ainsi la fonction de suppléance attribuée au canal thématique. Le CRTC ajoutait qu'il lui faudrait aussi évaluer le rôle de Vidéotron comme programmateur[25].

Même si les canaux thématiques sont, tout compte fait, un compromis, on peut fonder sur cette expérience une politique de canaux spécialisés respectueuse du Québec et de ses particularités.

C'est l'étroitesse du marché qui a différé jusqu'à maintenant l'exploitation de canaux spécialisés en français au Québec. Le comité fédéral-provincial sur l'avenir de la télévision francophone suggérait de tourner la difficulté en autorisant l'inclusion d'éventuels services spécialisés français dans l'abonnement de base au câble, quitte à hausser légèrement le tarif, de manière à rejoindre un plus grand nombre de téléspectateurs[26]. Selon ce scénario, l'assurance d'un auditoire substantiel faciliterait la création de services spécialisés français qu'on substituerait à certains canaux thématiques d'Inter-Vision. De nombreux télédistributeurs québécois perçoivent déjà de leurs abonnés un supplément pour ces canaux thématiques : la pratique de hausser l'abonnement général pour élargir le service de base est donc bien établie.

Une étude que réalisait par ailleurs en mars 1986 le ministère des Communications du Québec[27] calcule que l'assiette publicitaire, à elle seule, serait suffisante pour financer un ou deux canaux spécialisés au coût annuel de cinq à dix millions de dollars chacun. En revanche, si les revenus provenaient non seulement de la publicité mais aussi des abonnés du câble, on financerait de quatre à six canaux spécialisés au coût annuel de cinq à sept millions chacun : il suffirait d'augmenter le tarif d'abonnement de moins de 2 p. 100 par année d'ici à 1990. Les travaux de Moss, Roberts et Associates pour le Groupe de travail[28] montrent en outre que le marché réagit bien à la hausse du tarif mensuel, dans certaines limites (c'est là son « élasticité »). Il est toutefois pour nous une évidence qui vient modérer l'enthousiasme des chiffres : on s'en tiendra à un nombre limité de canaux si on souhaite qu'ils disposent des moyens requis pour offrir un programme de qualité.

Il est manifeste que le CRTC n'a pas jugé nécessaire de s'interroger en profondeur sur les conditions à réunir pour garantir la viabilité des services spécialisés français. Dans sa décision du 2 avril 1984, le Conseil se borne à constater l'absence de ces services au Québec et il exhorte les fournisseurs anglophones et les télédistributeurs à se consulter[29]! Voilà un exemple des conséquences fâcheuses qu'entraîne pour le système canadien la tendance à décider sans prendre en considération le caractère particulier de la radiodiffusion québécoise. En l'occurrence, cette tendance consiste à s'enfermer dans un modèle de distribution facultative où les services français ne sont viables qu'avec le soutien de la contrepartie anglaise.

La politique du CRTC à cet égard a provoqué une tempête politico-artistique au Québec dans les premiers mois de 1986. Le 13 mars, le CRTC autorisait MuchMusic, le canal vidéo anglais offert en abonnement facultatif, à proposer un programme musical présenté en français : huit heures par jour, de 20 h à 4 h, dont quatre heures en reprise, avec un minimum de 3 p. 100 de vidéos français. Le CRTC exprimait sa satisfaction que MuchMusic réponde ainsi à ses souhaits[30].

Le Réseau de musique télévisée du Québec (MTVQ) en appelle aussitôt de cette décision au conseil des ministres et dépose même une poursuite devant la

Cour fédérale. MTVQ s'estime lésé parce que le CRTC n'a même pas étudié son propre projet d'offrir à tous les abonnés du câble, au Québec, un service français spécialisé dans la musique populaire. Le ministère des Communications du Québec fait aussi campagne contre le précédent. Le ministre Richard French s'en explique ainsi :

> Un service partiellement bilingue, dont la direction est à l'extérieur du Québec, ne peut constituer une réponse satisfaisante et définitive aux besoins culturels des francophones du Québec[31].

Le Cabinet n'a pas renversé la décision du CRTC dans le cas de MuchMusic mais le ministre des Communications Marcel Masse a demandé au Conseil de tenir des audiences publiques sur les canaux spécialisés admissibles au service de base.

Quant à nous, nous avons analysé la question des canaux spécialisés français au Québec et notre stratégie n'est pas celle du CRTC Soucieux d'en renouveler les éléments, nous recommandons ailleurs (voir chapitre 13), la création de Télé-Canada, un réseau spécialisé public, compris dans l'abonnement de base au câble, sans publicité mais financé par les télédistributeurs au prorata des abonnements.

Le programme de Télé-Canada ne serait pas le même en français et en anglais, conformément à notre compréhension des besoins particuliers à chacune des communautés linguistiques. Nous jugeons nécessaire que cœxistent, en radiodiffusion, des services publics et privés pour réaliser les objectifs de production et de programmation canadiennes. Le besoin s'en fait sentir aussi bien en anglais qu'en français, mais avec plus d'urgence encore en français.

Outre Télé-Canada, il y a place en français pour des services spécialisés commerciaux. Mais l'étroitesse du marché les réduit à une simple adaptation des services anglais équivalents, à moins de les offrir, comme Télé-Canada, avec l'abonnement de base au câble, de manière à desservir la plupart des régions du Québec. Même en ce cas, les recettes de la publicité et des abonnements sont comptées et ne justifient qu'un nombre limité de canaux soigneusement choisis.

Recommandation

Qu'on crée un service public spécialisé de langue française, Télé-Canada, qui diffuserait ou rediffuserait des émissions dans divers genres : émissions pour enfants, nouvelles et affaires publiques, documentaires, émissions culturelles, etc.

Qu'on autorise l'exploitation en français de quelques canaux spécialisés soigneusement choisis qui seraient offerts avec l'abonnement de base au câble et tireraient leurs revenus autant de la publicité que des distributeurs, selon le nombre d'abonnés.

Que des entreprises distinctes programment et distribuent au câble les services spécialisés.

Que priorité soit accordée aux programmes des stations françaises dans l'offre des télédistributeurs qui desservent principalement des abonnés de langue française (voir chapitre 24).

Le cas particulier des francophones hors Québec

Le choix des francophones hors Québec est encore plus restreint que celui des Québécois. Nombreux sont les groupes francophones à qui le câblodistributeur local offre peu ou pas d'émissions dans leur langue. Rien d'ailleurs n'oblige les câblodistributeurs à le faire et ils invoquent, pour s'en abstenir, le nombre peu élevé de francophones dans la plupart des régions du pays.

Tel est l'isolement des francophones hors Québec qu'ils sont le plus souvent regroupés en de petites communautés géographiquement éloignées les unes des autres, baignées dans un milieu uniformément anglais où ne subsistent que peu de havres pour l'expression de leur culture.

Un problème de contenu

Les francophones hors Québec déplorent avant tout l'absence de choix. Mais ils soulignent aussi l'absence d'émissions qui leur ressemblent, celles de Radio-Canada étant à leur avis trop montréalaises ou trop québécoises. Le Groupe de travail a reçu une douzaine de mémoires en ce sens des associations francophones hors Québec. « Il est bien reconnu, constate la Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick, dans la pratique et par expérience que, quand on parle du réseau à Radio-Canada, aussi bien ne parler que de Montréal et du Québec[32]. » De son côté, l'Association canadienne-française de l'Alberta attend de Radio-Canada un changement d'attitude :

> Ce changement d'attitude devrait se traduire, selon nous, par des politiques plus souples et mieux adaptées concernant les émissions que Radio-Canada impose (ou parfois inflige) à ses postes du réseau, émissions qui ne signifient souvent à peu près rien à 3 000 kilomètres de la Métropole canadienne, et qui ne font certainement rien pour développer le sens d'appartenance des francophones à leurs communautés respectives[33].

C'est parce qu'ils ne trouvent pas en français ce qu'il leur faut, disent-ils, que les francophones hors Québec se tournent de plus en plus vers les stations anglaises: à la télévision seulement, ils ne consacrent que 27 p. 100 de leur temps d'écoute aux stations françaises; à la radio, 36 p. 100. Pourtant, même à l'époque ou les francophones exploitaient à leur gré leurs propres stations de radio, le problème se posait déjà, comme l'illustre la petite histoire de la CKSB (Saint-Boniface):

> À l'assemblée générale d'avril 1960, le directeur fit état d'une certaine indifférence à l'endroit du poste. Au cours de la décennie suivante, des sondages montrèrent une désaffection, prononcée surtout de la part de la jeune génération[34].

Les francophones hors Québec ne nient pas le rôle indispensable de Radio-Canada : ils souhaitent avant tout l'amélioration du service. Ils reprochent à Radio-Canada d'ignorer les talents locaux et de passer à côté du public lui-même. Radio-Canada, disent-ils, devrait se donner hors Québec une politique différente qui tiendrait compte des faits suivants : la condition de francophones minoritaires en milieu anglais; le besoin qu'éprouvent les communautés francophones de se reconnaître et d'échanger avec celles qui partagent le même sort.

Pour les francophones hors Québec, l'enjeu est vital car en l'absence de moyens d'expression appropriés, ce sera l'assimilation à plus ou moins long terme.

La Fédération des francophones hors Québec (FFHQ) propose diverses solutions pour améliorer les services aux communautés françaises[35], en s'appuyant sur les ressources dont on dispose déjà ou dont l'accès reste facile.

Le service de Radio-Canada

À l'adresse de Radio-Canada, la Fédération formule essentiellement deux requêtes : qu'on branche les communautés françaises sur la station française de leur province plutôt que sur celle qui est géographiquement la plus proche mais qui émet souvent d'une autre province et a moins d'affinités; et qu'on accorde aux stations régionales, pour les mêmes raisons, plus d'autonomie à l'intérieur du réseau.

Dans les émissions, des menus changements lui paraissent s'imposer qui, pour la plupart, dépendent précisément de cette autonomie : composer les bulletins de nouvelles suivant l'intérêt local; substituer aux films américains doublés en français — dont ils voient déjà la version originale aux chaînes anglaises — d'autres films en français; laisser plus de latitude aux animateurs locaux et accepter notamment les expressions, les accents régionaux; intégrer la réalité des francophones hors Québec aux émissions dramatiques; etc.

Les radios communautaires

Reprenant à son compte les projets que défend l'Association des jeunes Canadiens français, la Fédération des francophones hors Québec recommande par ailleurs qu'on développe un réseau de radios locales aux programmes souples, adaptés aux exigences et aux désirs de la communauté, réglés sur l'événement et ouverts à l'accent local.

Selon des études de marché réalisées dans les régions de Winnipeg, d'Edmunston/Grand Sault et de la péninsule acadienne (comté de Gloucester), les perspectives à cet égard sont fort encourageantes : les populations francophones accueilleraient avec intérêt la présence d'une station radiophonique de type communautaire; les revenus publicitaires ainsi que l'apport financier de la communauté francophone et des organismes communautaires suffiraient à l'exploitation de la station. La Fédération souhaite obtenir la collaboration et l'aide technique de Radio-Canada à la mise en service de ces radios communautaires.

Le choix d'émissions en français

La Fédération recommande enfin de saisir toutes les occasions pour augmenter l'offre de programmes français hors Québec. Elle demande expressément qu'on modifie à cette fin la politique et les règlements de la radiodiffusion de manière que les câblodistributeurs soient tenus de relayer les signaux de plusieurs chaînes françaises.

Nos conclusions

Le Groupe de travail croit répondre de diverses manières, dans ce rapport, aux attentes légitimes des francophones hors Québec.

L'extension du réseau MF de Radio-Canada à toutes les capitales provinciales (voir chapitre 10) et le nouveau service de télévision que nous proposons (voir chapitre 13) accroîtront très certainement le choix d'émissions en français. Nous recommandons d'ailleurs de façon précise (voir chapitre 26) qu'un nombre raisonnable de programmes en langue française soient accessibles partout au pays.

La réorganisation de l'information au réseau français de Radio-Canada (voir chapitre 10) donnera aussi un service mieux adapté à la réalité des francophones hors Québec. Enfin, le nouveau secteur communautaire dont nous proposons la reconnaissance (voir chapitre 19) sert le même objectif.

Qu'on le veuille ou non, toutefois, les francophones hors Québec devront toujours dépendre en grande partie de ce qui se fait au Québec en français et cela est particulièrement vrai pour la télévision dont le fonctionnement repose sur un équipement coûteux et une main-d'œuvre abondante et spécialisée :

> Le maintien et même le développement de médias électroniques de bonne qualité au sein et au service des communautés françaises hors du Québec ne peut être complètement dissocié des politiques qui pourraient se définir en tenant compte des exigences de la population québécoise[36].

On ne doit pas réduire pour autant les francophones hors Québec à des consommateurs exclusifs de produits québécois : ils ont aussi besoin, pour leur survie quotidienne, de moyens de communication où ils s'expriment directement; et c'est cette double approche que nous proposons.

La concurrence des chaînes anglaises et l'importation d'émissions américaines

Même si à grand renfort d'expédients, on a voulu de toutes parts élargir l'éventail des programmes français offerts à la télévision, la concurrence des chaînes anglaises demeure très vive et, à cet égard, le succès des téléromans et autres émissions populaires faites au Québec dissimule deux phénomènes préoccupants : la déperdition de l'écoute francophone au profit des stations anglaises, les transferts d'écoute, et l'importation massive d'émissions américaines présentées aux chaînes françaises.

Car la radio-télévision au Québec ne se résume pas au système français. On y compte aussi trois stations de télévision et 12 stations de radio de langue anglaise. Dans la région de Montréal, où vivent les trois quarts des anglophones québécois, la proportion des stations de langue anglaise est historiquement plus élevée que l'importance de cette minorité linguistique dans la population.

L'auditoire québécois reçoit en plus, par câble, une variété de programmes anglais venus d'ailleurs : les réseaux américains (ABC,NBC,CBS et PBS), la télévision payante (First Choice) et quelques canaux spécialisés canadiens et américains (cinq ou moins, selon le câblodistributeur). Le seul service spécialisé de langue française, Musique Plus, ne sera français que partiellement.

On considère souvent le Québec francophone comme un marché d'auditeurs captifs, à l'abri de l'influence américaine derrière la « barrière linguistique », tandis que l'envahissement américain du marché canadien-anglais est

devenu un lieu commun. Or, chez les francophones, eux-mêmes, une part sensible de l'écoute, à la hausse encore récemment, se fixe, malgré la langue, aux canaux américains; et à ce détournement dont les Canadiens anglais sont familiers s'en ajoute un autre qui d'un point de vue linguistique revient au même : les francophones écoutent aussi la radio et la télévision canadiennes-anglaises. Inversement, la part de la télévision française dans l'écoute totale des anglophones représente à peine 1 p. 100.

Sur le marché de Montréal, en particulier, les francophones viennent grossir la clientèle des stations anglaises : ils en composent le tiers à la télévision, 41 p. 100 à la radio MF et 10 p. 100 à la radio MA (voir tableau 8.7).

Tableau 8.7 Clientèle francophone[a] des stations anglaises, marché central de Montréal, automne 1985

	Part de chaque station dans l'écoute totale (%)	Part des francophones dans l'écoute de chaque station (%)
Télévision		
CFCF (CTV)	15,6	34,0
CBMT (CBC)	7,0	28,0
Total	22,6	32,0
Stations américaines		33,0
Radio		
CBM	1,6	6,0
CJAD	6,9	4,0
CFCF	2,2	7,0
CKGM	3,1	29,0
Total MA[b]	13,8	10,0
CBM-FM	1,5	23,0
CFQR-FM	3,8	36,0
CHOM-FM	6,8	56,0
CJFM-FM	5,1	33,0
Total MF	17,2	41,0
Total MA et MF	31,0	28,0

Nota : a. Dont la langue d'usage est le français.
b. Inclut CKO.

Source : Société Radio-Canada, Service de recherches, à partir des données BBM Bureau of Broadcast Measurement.

Le problème paraît résolu quand les francophones reviennent aux stations françaises : en réalité, il change d'apparence. Car pour récupérer la clientèle et les recettes publicitaires qui ainsi leur échappent, les stations françaises tendent à accroître à leur antenne la part de chansons anglo-américaines à la radio et d'émissions américaines en version française à la télévision.

Tel est du moins le sens qui se dégage des récentes données relatives aux programmes et à l'auditoire, ainsi que nous allons maintenant les analyser.

Les transferts d'écoute à la télévision

Région de Montréal

À la télévision, la part des stations anglaises dans l'écoute totale des francophones est en nette progression à Montréal jusqu'en 1983 (voir tableau 8.8). Pour s'en tenir aux deux extrêmes, les francophones de Montréal accordaient 14,2 p. 100 de leur temps d'écoute aux stations anglaises (canadiennes et américaines) en 1976; ils leur en consacraient 26,3 p. 100 en 1983. La longue grève des techniciens qui a bouleversé l'horaire de Télé-Métropole (de novembre 1982 à février 1984) explique en partie la hausse plus prononcée qu'on observe cette année-là. Il n'en reste pas moins que cette hausse se situe dans un mouvement à long terme.

Tableau 8.8 Part de la télévision anglaise dans l'écoute totale des Montréalais francophones (%) (du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, automne, 1976-1985)

Stations	1976	1978	1979	1981	1982	1983	1984	1985
Anglo-canadiennes	9,6	11,6	12,5	12,8	14,0	16,6	12,3	11,2
Américaines	4,6	6,1	4,8	7,7	8,0	9,7	7,3	7,4
Total	14,2	17,7	17,3	20,5	22,0	26,3	19,6	18,6

Sources : L. Giroux et A.H. Caron, *Les Québécois francophones et l'écoute de la télévision de langue anglaise : 1976-1984*, Ottawa, ministère des Communications, 1985. Données mises à jour pour 1985 par le Service de recherches de la Société Radio-Canada.

Les données de l'étude Giroux et Caron sont tirées des sondages BBM d'automne. L'utilisation de ces sondages pour évaluer l'écoute selon la langue de diffusion se heurte à des problèmes méthodologiques que les auteurs relèvent eux-mêmes (*op. cit.*, p. 13 et 14).

Les transferts d'écoute progressent sur deux fronts : les francophones écoutent plus longtemps les stations anglaises (en moyenne 3,4 heures par semaine en 1976 et 5,7 en 1983); mais aussi une plus grande proportion de francophones les écoutent. De 1976 à 1983, à Montréal, la portée des stations canadiennes-anglaises est passée de 52 p. 100 à 63 p. 100 de la population francophone et celle des stations américaines, de 22 p. 100 à 38 p. 100[37]. (Rappel : ici la portée d'un groupe de stations est la proportion de la population francophone qui écoute au moins 15 minutes par semaine l'une ou l'autre des stations du groupe.)

Pourtant, la tendance à la hausse se renverse brusquement en 1984 : l'écoute des stations anglaises connaît alors chez les francophones une chute importante, de 26,3 p. 100 à 19,6 p. 100. Il faut remonter à 1979 pour observer un pourcentage inférieur. Le recul se confirme en 1985 (18,6 p. 100) autant dans la proportion de francophones à l'écoute (la portée) que dans la moyenne de leurs heures d'écoute.

Malgré tout, il ne faudrait pas croire que le problème s'est dissipé. Le redressement est réel mais fragile : d'abord parce que l'écoute de la télévision anglaise reste importante chez les Franco-Montréalais; ensuite et surtout parce

que le regain de popularité des stations françaises dépend de changements précis à l'horaire où interviennent des feuilletons américains, ce que nous examinerons en son temps.

Le Québec moins Montréal

Chez les francophones du Québec qui vivent à l'extérieur de Montréal, les transferts d'écoute n'ont pas la même acuité (voir tableau 8.9). En 1985, la part des stations anglaises dans l'écoute des francophones était à l'extérieur de Montréal deux fois moindre qu'à Montréal même (9 p. 100 contre 18,6 p. 100).

Tableau 8.9 Part de la télévision anglaise dans l'écoute totale des Québécois francophones – Montréal exclu (du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, automne, 1976-1985)

Stations	1976	1978	1979	1981	1982	1983	1984	1985
Anglo-canadiennes	3,9	5,4	5,7	5,7	5,4	5,9	3,6	5,4
Américaines	1,8	2,8	2,1	3,4	3,5	4,7	3,4	3,6
Total	5,7	8,2	7,8	9,1	8,9	10,6	7,0	9,0

Sources : L. Giroux et A.H. Caron, *Les Québécois francophones et l'écoute de la télévision de langue anglaise : 1976-1984*, Ottawa, ministère des Communications, 1985. Données mises à jour pour 1985 par le Service de recherches de la Société Radio-Canada.

Les données de l'étude Giroux et Caron sont tirées des sondages BBM d'automne. L'utilisation de ces sondages pour évaluer l'écoute selon la langue de diffusion se heurte à des problèmes méthodologiques que les auteurs relèvent eux-mêmes (*op. cit.*, p. 13 et 14).

Même si les transferts d'écoute sont plus faibles hors Montréal, ils ont comme à Montréal régulièrement augmenté : ils ont presque doublé de 1976 (5,7 p. 100) à 1983 (10,6 p. 100), puis, on signale une chute en 1984 (7 p. 100). Mais le niveau remonte dès l'année suivante (9 p. 100).

Quant au volume d'écoute, il suit une courbe analogue : les francophones du Québec, sauf Montréal regardaient la télévision anglaise 1,5 heure par semaine en 1976 et 2,5 en 1983[38]; après une baisse à 1,7 heure par semaine en 1984, la moyenne revient à 2,5 en 1985[39].

À l'extérieur de Montréal, les stations canadiennes-anglaises rejoignaient 26 p. 100 de la population francophone en 1976 et 36 p. 100 en 1978 mais leur portée ne s'est pas accrue depuis. En revanche, les stations américaines ont doublé leur portée de 1976 à 1985, passant de 12 p. 100 à 24 p. 100 de la population francophone.

Les facteurs de mobilité

La connaissance de l'anglais et l'abonnement au câble sont deux facteurs déterminants de mobilité chez les téléspectateurs francophones. À l'extérieur de Montréal, où le bilinguisme est moins répandu, les transferts d'écoute sont plus faibles. Cependant, il ne suffit pas de connaître l'anglais pour écouter les stations anglaises, encore faut-il les capter; et c'est là que le câble fait la différence.

Par exemple (voir tableau 8.10), les Franco-Montréalais bilingues et abonnés au câble consacrent aux stations anglaises plus du tiers de leur temps d'écoute, contre 5 p. 100 chez les unilingues qui ne sont pas abonnés. L'abonnement au câble hausse davantage la part d'écoute des stations américaines, presque partout inaccessibles autrement (de 3,6 à 16 p. 100 chez les Franco-Montréalais bilingues).

Tableau 8.10 Part de la télévision anglaise dans l'écoute totale des Québécois francophones, selon le bilinguisme et l'abonnement au câble (%) (du lundi au dimanche, 6 h à 2 h, automne 1985)

Stations	Unilingues non câblés	Unilingues câblés	Bilingues non câblés	Bilingues câblés
Montréal				
Anglo-canadiennes	4,2	5,5	15,8	18,4
Américaines	1,0	5,9	3,6	16,0
Total	5,2	11,4	19,4	34,4
Hors Montréal				
Anglo-canadiennes	1,8	3,4	12,7	15,0
Américaines	0,5	3,0	3,3	14,2
Total	2,3	6,4	16,0	29,2

Source : Société Radio-Canada, Service de recherches, à partir des données BBM Bureau of Broadcast Measurement.

Les francophones de Montréal, qui reçoivent plus de stations anglaises et certaines sans le câble, en consomment plus que les autres Québécois. Bref, plus on est exposé aux stations anglaises, plus on les écoute et d'autant plus qu'on maîtrise l'anglais. Et quand on est unilingue et non cablé, on les écoute plus à Montréal qu'en province.

Les émissions étrangères aux chaînes françaises

Le détournement de l'écoute prend une forme plus subtile quand les spectateurs trouvent aux chaînes françaises profusion d'émissions étrangères qui les attirent vers les réseaux anglais.

En 1984 (voir tableau 8.11) 43 p. 100 des émissions présentées en français au Canada étaient d'origine étrangère, surtout américaine; 38 p. 100 si on s'en tient aux chaînes canadiennes (ce qui exclut seulement TVFQ). Du côté anglais, 72 p. 100 des émissions présentées étaient étrangères mais la proportion tombe à 49 p. 100 aux chaînes canadiennes (sont alors exclus les réseaux américains). Les réseaux américains comptent pour 47 p. 100 dans l'offre totale d'émissions en anglais au Canada, si bien que les statistiques varient considérablement selon qu'on les inclut ou non dans le calcul contrairement à la seule chaîne étrangère du côté anglais.

Autrement dit, si on compare la proportion d'émissions étrangères que les chaînes canadiennes elles-mêmes inscrivent à leurs programmes, on s'aperçoit qu'on n'en présente pas beaucoup moins en français qu'en anglais (38 p. 100 contre 49 p. 100). Le rapprochement est particulièrement sensible entre les

Tableau 8.11 Part des émissions étrangères dans l'offre et l'écoute totales (du lundi au dimanche, année civile 1984)

	Offre (%)[a]		Écoute (%)	
	6 h à 2 h	19 h à 23 h	6 h à 2 h	19 h à 23 h
Télévision française				
Stations canadiennes-françaises et TVFQ	43	44	33	35
Stations canadiennes-françaises seulement	38	39	32	35
Radio-Canada, propriété	35	22	24	25
Radio-Canada, affiliées	35	24	34	27
TVA	42	45	38	43
Autres[b]	58	69	29	43
Télévision anglaise				
Stations canadiennes-anglaises et américaines	72	74	71	76
Stations canadiennes-anglaises seulement	49	53	57	64
CBC, propriété	41	28	34	26
CBC, affiliées	47	34	53	46
CTV	47	63	61	79
Autres[c]	56	70	73	84

Nota : a. Pour le calcul de l'offre, voir les notes des figures 5.4 et 5.5 au chapitre 5.
b. Comprend Radio-Québec, TVFQ et la télévision payante.
c. Comprend Global, les stations indépendantes, les télévisions éducatives et la télévision payante.

Source : Société Radio-Canada, Service de recherches, à partir des données A.C. Nielsen.

stations des deux grands réseaux privés : 42 p. 100 aux stations TVA et 47 p. 100 à CTV : la différence — qui n'est pas négligeable — c'est que CTV concentre ses émissions étrangères aux heures de grande écoute : 63 p. 100 des émissions qu'il offre en soirée sont importées. Cependant, la proportion des émissions étrangères aux heures de grande écoute est deux fois plus élevée aux stations TVA (45 p. 100) qu'à la chaîne concurrente, Radio-Canada (22 p. 100).

On l'a dit, ce sont des motifs d'économie qui incitent les télédiffuseurs à acquérir certaines émissions sur le marché américain plutôt que de les produire eux-mêmes ou de les commander aux indépendants. Les producteurs américains disposent de moyens considérables pour réaliser des films et des feuilletons, qu'ils exportent à prix réduit, si bien que les radiodiffuseurs canadiens se procurent des émissions à un prix nettement inférieur au coût de production. Les artisans du téléroman québécois *Le temps d'une paix* (180 000 $ par épisode) sont condamnés à faire des miracles pour rivaliser avec *Dallas* (1,1 million de dollars américains par épisode). De tous les téléromans de Radio-Canada, c'est pourtant celui qui a le budget le plus important.

Aussi n'est-il pas étonnant que les dramatiques soient le genre où les chaînes françaises dépendent le plus de l'importation : 90 p. 100 des dramatiques présentées en français étaient en 1984 d'origine étrangère; tandis que les affaires publiques (22 p. 100), le sport (8 p. 100) et les informations (1 p. 100) empruntaient peu à l'extérieur[40].

Le produit d'importation compte pour beaucoup dans l'ensemble des émissions offertes au téléspectateur canadien. Mais qu'en est-il de celui-ci? Dans quelle mesure écoute-t-il les émissions canadiennes? Ici encore des distinctions apparaissent selon la langue. En 1984, (voir tableau 8.11), les œuvres étrangères n'occupent que 33 p. 100 du temps d'écoute consacré à l'ensemble des émissions françaises (35 p. 100 en soirée); elles retiennent comparativement 71 p. 100 de l'écoute du côté anglais (76 p. 100 en soirée). Certes, le poids des réseaux américains y est pour beaucoup dans cet écart. Toutefois, même quand on se limite a l'écoute des stations canadiennes, l'attrait du produit d'importation reste élevé du côté anglais (64 p. 100 en soirée) et modéré en français (35 p. 100 en soirée).

À cette étape de l'analyse, une précision importante s'impose. Les francophones du Québec, on le sait, détournent une part significative de leur temps d'écoute vers les stations de langue anglaise (13 p. 100 en 1984); les francophones hors Québec y consacrent la majeure partie (73 p. 100). Chez les francophones, l'écoute des émissions étrangères se porte donc pour une part sur les stations canadiennes-anglaises et américaines. Dès lors, si on considère l'ensemble des émissions présentées au Canada, peu importe la langue de diffusion, les francophones occupent 43 p. 100 de leur temps d'écoute à des émissions étrangères. C'est moins que les anglophones (70 p. 100); c'est cependant plus qu'on ne l'aurait cru.

Nous avons déjà remarqué que l'écoute de la télévision anglaise a atteint un sommet chez les Franco-Montréalais en 1983, puis a baissé par la suite. Il serait satisfaisant d'attribuer ce retour aux stations françaises à un regain de popularité des émissions canadiennes. Or, divers indices nous inspirent plutôt la question suivante : les francophones de Montréal n'auraient-ils pas délaissé alors les chaînes anglaises (canadiennes et américaines) pour les séries américaines présentées en français aux chaînes françaises?

Une stratégie de récupération

À CFTM (Canal 10), qui était jusqu'à 1986 la seule station privée de langue française à Montréal, le programme a fait depuis peu la part plus belle aux films et aux feuilletons d'origine américaine (voir tableau 8.12).

Jusqu'en 1983, à CFTM, les émissions américaines occupaient en moyenne le tiers du temps d'antenne aux heures de grande écoute. La proportion grimpe soudainement à plus de 55 p. 100 en 1984 et 1985. Et parmi les émissions américaines, ce sont précisément les feuilletons dont la présence s'accroît durant cette période : jusqu'en 1983, ils représentaient en moyenne moins de 20 p. 100 de l'horaire; ils en composent 30 p. 100 en 1984 et 48 p. 100 en 1985.

Tableau 8.12 Part des émissions américaines dans le programme d'automne de CFTM (%) (du samedi au vendredi, 19 h à 23 h)

	4-11 sept. 1976	17-23 sept. 1977	9-15 sept 1978	15-21 sept. 1979	13-19 sept. 1980	20-26 sept. 1981	11-17 sept. 1982	17-23 sept. 1983	20-26 oct. 1984	21-27 sept. 1985
Émissions américaines[a]	37,5	46,4	41,1	33,9	19,6	30,4	23,2	33,9	55,4	55,4
Feuilletons américains	14,3	26,8	19,6	21,4	14,3	17,9	16,1	19,6	30,4	48,2[b]

Nota : a. Parmi les films présentés chaque semaine, il y a plus ou moins de films américains, ce qui explique en grande partie les variations de pourcentage d'une année à l'autre.
b. Cette semaine de septembre ne représente pas nécessairement toute la saison à cause de l'abondance des mini-séries américaines présentées en début de cette saison.

Source : Gilles Marotte, « *La programmation de Télé-Métropole* (1964-1984) : influence américaine au Québec », mémoire de maîtrise, département de sociologie, Université Laval, 1986.

Ces résultats se rapportent à une seule semaine de diffusion. Ils n'indiquent pas nécessairement avec exactitude la part des émissions américaines dans l'ensemble de la saison. Ils en disent long, toutefois, sur la stratégie de programmation de CFTM.

C'est en 1984, en effet, que CFTM remanie considérablement sa grille d'émissions en soirée. Le bulletin d'informations est reporté à 23 h, après la période de grande écoute, et l'émission de variétés *Michel Jasmin* est retirée de l'horaire. Ce sont des feuilletons américains qui viennent combler l'espace vacant : *Dynastie*, *Hôtel*, *Magnum P.I.*, *Shérif, fais-moi peur*.

En 1985, tout en conservant les feuilletons américains les plus populaires, CFTM inonde les auditeurs de mini-séries également américaines dont l'une, intitulée « V », est restée en mémoire car son retrait avant la fin souleva une telle contestation que la station dut faire marche arrière et la remettre en ondes.

La stratégie de CFTM fut couronnée de succès : sa part d'écoute sur le marché de Montréal est passée de 22 p. 100 à l'automne 1983 à 27 p. 100 en 1984 et à 26 p. 100 en 1985[41]. Le recul des transferts d'écoute chez les Franco-Montréalais lui est donc en grande partie attribuable. Inversement, la part d'écoute de CFCF (CTV) a diminué de 22 p. 100 à 16 p. 100 au cours de la même période.

L'écoute des émissions étrangères aux chaînes françaises va d'ailleurs pour l'essentiel à des émissions dramatiques et, dans une moindre mesure, à des émissions de variétés (musique et jeux inclus). Les émissions importées de nouvelles, d'affaires publiques et de sport ne retiennent guère l'attention. Cette répartition de l'écoute contraste nettement avec les stations anglaises où les nouvelles sont les seules émissions d'origine étrangère à ne pas retenir une part d'écoute importante.

L'écoute des émissions étrangères selon le genre (voir tableau 8.13) révèle en effet qu'en 1984, les émissions étrangères reçoivent 80 p. 100 de l'écoute consacrée aux dramatiques du côté français (70 p. 100 en soirée). Comme les dramatiques sont le genre le plus écouté (49 p. 100 de l'écoute totale en français

le soir), le détournement est de taille. D'autant que la grande popularité des téléromans québécois laisse croire que seuls les anglophones écoutent massivement les dramatiques étrangères (surtout américaines) : c'est oublier que les films occupent, chez les francophones, plus de 40 p. 100 de l'écoute consacrée aux émissions dramatiques et que la majorité des films sont d'origine étrangère.

Tableau 8.13 Part d'écoute des émissions étrangères à la télévision, selon le genre (%) (du lundi au dimanche, année civile 1984)

Émissions	Nouvelles	Affaires publiques	Sport	Dramatiques	Variétés	Ensemble des émissions
françaises						
6 h à 2 h	0	1	4	80	13	32
19 h à 23 h	0	2	2	70	1	35
anglaises						
6 h à 2 h	11	38	29	98	82	71
19 h à 23 h	19	38	21	96	77	76

Source : Société Radio-Canada, Service de recherches, à partir des données A.C. Nielsen.

Les transferts d'écoute à la radio

Au Canada, les transferts d'écoute vers les stations de radio américaines ne sont pas un problème. En 1984, les Canadiens accordaient à peine 4 p. 100 de leur temps d'écoute total aux stations américaines. Chez les francophones du Québec, la proportion était infime.

En revanche, la radio canadienne-anglaise s'attire l'écoute des francophones. En 1985, la part des stations canadiennes-anglaises dans le temps d'écoute des francophones était de 12,4 p. 100 à Montréal et de 4,4 p. 100 ailleurs au Québec. Mais c'est à la radio MF que se concentrent les transferts : en 1985, les stations MF occupaient 80 p. 100 du temps d'écoute que les francophones consacraient à la radio anglaise à Montréal; 67 p. 100, à l'extérieur de Montréal[42].

L'écoute de la radio anglaise n'est cependant pas en constante progression (voir tableau 8.14). On observe même ces dernières années, une tendance à la baisse à l'extérieur de Montréal, où la part d'écoute des stations canadiennes-anglaises a régulièrement décru depuis 1980. À Montréal, les transferts augmentent jusqu'en 1982, puis diminuent par la suite.

En 1980, les Franco-Montréalais écoutaient en moyenne trois heures par semaine la radio anglaise. Le volume d'écoute a atteint un sommet en 1982 avec 3,5 heures par semaine, pour redescendre à 2,7 heures par semaine en 1985. À l'extérieur de la métropole, l'écoute de la radio anglaise a légèrement mais régulièrement diminué, passant de 1,2 heures par semaine en 1980 à 0,9 en 1985[43].

Autre distinction, l'auditoire francophone de la radio MA anglaise s'est considérablement amoindri ces dernières années alors que celui de la radio MF est demeuré relativement stable. À Montréal, en effet, la portée des stations MA

Tableau 8.14 Part des stations de radio anglaises dans l'écoute totale des francophones (%) (automne, 1980-1985)

Stations	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Montréal						
Anglo-canadiennes	13,5	14,7	16,4	13,1	12,6	12,4
Américaines	—	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
Total	13,5	14,8	16,6	13,3	12,7	12,5
MA	3,0	5,0	2,8	2,5	1,9	2,1
MF	10,5	11,8	13,8	10,8	10,9	10,4
Hors Montréal						
Anglo-canadiennes	6,3	5,8	5,7	5,1	4,4	4,4
Américaines	—	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2
Total	6,3	5,9	5,9	5,2	4,5	4,7
MA	2,7	2,2	1,7	1,3	1,3	1,4
MF	3,7	3,8	4,2	3,9	3,2	3,3

Source : Société Radio-Canada, Service de recherches, à partir des données BBM Bureau of Broadcast Measurement. En 1981, BBM modifie sa méthode d'échantillonnage.

anglaises est passée de 13 p. 100 de la population francophone en 1980 à 8 p. 100 en 1985. À l'extérieur de Montréal, même tendance : de 8 à 4 p. 100[44]. Pour l'ensemble de la période, la portée des stations MF anglaises auprès des francophones est nettement plus étendue et plus stable : environ 28 p. 100 à Montréal et 9 p. 100 ailleurs au Québec.

L'écoute des radios françaises à fort contenu anglais

C'est à partir de 1983 que les transferts d'écoute à Montréal se sont amenuisés (voir tableau 8.13). Mais on ne peut, une fois de plus, interpréter ce recul comme une victoire du produit radiophonique français. Car les stations MF françaises, exploitant au maximum la latitude que leur laisse la réglementation, ont diffusé largement sur leurs ondes les productions de la chanson anglo-américaine.

À Montréal, les deux stations françaises spécialisées dans la musique rock, CKMF-FM et CKOI-FM, ont doublé leur part de l'écoute totale entre 1977 et 1985 (de 8 p. 100 à 16 p. 100). De même, CJMF-FM, la station française rock de Québec, a presque doublé, sur son propre marché, sa part de l'écoute totale : de 7 p. 100 en 1979 à 13 p. 100 en 1985[45]. On se souviendra que deux stations avaient obtenu avant 1986 une réduction sensible du minimum réservé à la chanson française : CKOI-FM en 1983 et CJMF-FM en 1984.

À l'accessibilité et la popularité de la télévision américaine, les chaînes privées répondent, comme on l'a vu, en présentant plus d'émissions américaines doublées en français. Devant l'afflux du disque américain et l'engouement qu'il suscite, la radio ne réagit pas autrement; mais comme il n'est pas question en ce cas de doubler, elle offre des chansons en anglais, avec des commentaires en français. C'est un problème qui a sa propre histoire et que nous soumettons ci-après à un examen particulier.

Les émissions de radio et de télévision

La radio, la chanson et le disque

Bien que la diffusion de la chanson anglo-américaine à la radio française soit générale, elle émane surtout de la radio MF, où la musique occupe en moyenne 75 p. 100 du temps d'antenne[46]. Les stations MF invoquent le même argument que les télévisions : le produit américain retient cette part de l'auditoire porté à fuir vers les stations anglaises. À la radio, cependant, on aboutit à ce paradoxe supplémentaire que pour arracher des auditeurs francophones à la radio anglaise, on transforme la radio française en radio partiellement de langue anglaise. En réalité, on récupère une clientèle, non la langue.

L'attraction de la musique anglo-américaine s'exerce dans tout l'Occident et au-delà. Au Québec, elle s'ajoute cependant à bien d'autres pressions linguistiques, dans les communications ou ailleurs, dont la résultante est l'érosion de la communauté francophone[47]. Elle pèse, en outre, sur une industrie, le disque québécois, dont l'histoire est récente (moins de 25 ans) et fragile (145 microsillons en 1980 contre 72 en 1985). Certains craignent même que dans deux ou trois ans, les artistes québécois ne puissent plus enregistrer[48].

Le minimum de chansons françaises

C'est en 1972 que le CRTC prend conscience du problème. Des études démontrent qu'à certaines stations, moins de 50 p. 100 des chansons diffusées sont en français. L'année suivante, il impose aux radiodiffuseurs un minimum de 75 p. 100 aux heures de grande écoute (de 6 h à 18 h la semaine), avec une moyenne hebdomadaire de 65 p. 100[49]. Cédant par la suite au grignotage des programmateurs, qui évoquent la pénurie de disques français dans certains genres musicaux, le CRTC a réduit sa norme qu'il ramenait encore en mars 1986 à 55 p. 100 (partout sur la bande MA, à la demande des stations sur la bande MF)[50].

Le minimum s'applique aux œuvres en français quelle qu'en soit l'origine. Les stations restent soumises par ailleurs à la norme de teneur canadienne, qui varie de 10 à 30 p. 100 selon le cas. Certains radiodiffuseurs francophones trouvent « injuste » ce double pourcentage. Il est évident que si la radio anglaise est dispensée de l'équivalent, c'est qu'elle n'a nul besoin de norme pour diffuser un très haut pourcentage de pièces en anglais.

En mai 1985, le CRTC formait le Comité consultatif sur la musique de langue française dont le mandat était d'évaluer l'offre de disques français dans tous les genres de la musique populaire, au Québec et ailleurs dans le monde. Le Comité devait aussi

> examiner la façon la plus efficace pour les radiodiffuseurs francophones, de concert avec l'industrie du disque et les autres parties intéressées, de stimuler et de mettre en valeur de nouveaux talents musicaux de langue française[51].

Le comité proposa le maintien de la norme à 65 p. 100 mais les représentants de la radio — hormis le président, Jean-Pierre Coallier — exprimèrent à ce sujet leur dissidence, et la norme baissa.

Si on se fie aux tendances que nous révèle la chronologie des événements, tout indique que les pressions à la baisse vont continuer et qu'on risque de se retrouver d'ici à quelques années avec des proportions inférieures à 50 p. 100.

1. Les stations rock, qui mènent le mouvement, réclament déjà une norme inférieure. CJMF-FM (Québec), qui était à 60 p. 100 dès 1984, proposait en 1985 au comité du CRTC de lui substituer un minimum de chansons canadiennes-françaises fixé à 30-35 p. 100. Et CKOI-FM (Montréal), qui était depuis 1983 à 55 p. 100, demandait en 1985 au CRTC de passer à 40% (le CRTC a refusé)[52].
2. Les stations MA elles-mêmes, qu'on croit à tort étrangères au problème, expriment au CRTC la même peine à respecter la norme et demandent aussi à l'abaisser. Le CRTC le signale dès 1980 en renouvelant les licences de stations montréalaises et le répète en 1985 au moment de former son comité[53].
3. Le CRTC a toujours fini par céder aux pressions de l'industrie à cet égard. Ainsi, des trois propositions issues de son propre comité et dont les deux premières maintenaient la norme à 65 p. 100, le CRTC a choisi de suivre la troisième, celle des radiodiffuseurs. Ces derniers, dans une lettre datée du 30 janvier 1986, acceptaient une « prédominance » de chansons françaises[54]. Le CRTC, le 19 mars, fixait la norme à 55 p. 100, avec diverses nuances.
4. Quelle que soit la norme en vigueur, elle n'indique pas la situation réelle car les stations récalcitrantes présentent une proportion de chansons françaises régulièrement inférieure. Par exemple, avec une norme de 65 p. 100, CKMF (Montréal) en diffusait, selon les analyses du CRTC : en 1980, 29 p. 100; en 1981, 51 p. 100; de 1982 à 1984, de 48 à 62 p. 100[55].
5. Le problème est particulièrement aigu à Montréal où la concurrence des stations françaises et anglaises est très vive. Les stations anglaises sont tenues à 5 p. 100 de chansons françaises comme « contribution » au milieu francophone. Elles ont tendance à en faire ou à en demander moins et les stations françaises à leur en demander plus[56]. Par contre, les stations anglaises s'opposent à un abaissement de la norme pour les stations françaises[57], mais deux d'entre elles, CHOM-FM et CKGM, demandent régulièrement l'autorisation de parler français plus souvent sur leurs ondes et le CRTC refuse parce que les stations françaises s'y opposent[58]. En réalité, la contradiction n'est qu'apparente. Ces stations se disputent, sur un marché francophone très fragmenté, la clientèle des jeunes passionnés du rock dont l'intérêt se porte sur ce qui parle français et chante en anglais.

L'arrivée sur le câble du MuchMusic français augmentera à la fois la concurrence et les pressions à la baisse sur la norme puisque la chaîne n'est tenue qu'à 3 p. 100 de vidéos en français.

À tous les renouvellements de licence, le CRTC insiste avec constance pour que les radiodiffuseurs s'engagent à encourager les jeunes talents de manière à accroître l'offre de disques français. Et les radiodiffuseurs, effectivement, affectent des sommes importantes à des concours, des émissions, des enregistrements destinés aux jeunes musiciens. Mais, d'une part, le CRTC exhorte les

stations à encourager ainsi la jeune chanson dans les deux langues, quelle que soit la langue de la station[59]. D'autre part, à ces concours, les jeunes francophones se présentent régulièrement en anglais[60]. L'effort ni ne vise, ni ne résoud le problème particulier du disque français.

Des enquêtes de marché démontrent que le consommateur achète un disque d'abord parce qu'il l'a entendu à la radio et le CRTC lui-même le reconnaît[61]. Il s'ensuit que de ne pas entendre certains disques réduit la demande et ultimement tarit la production. Et il y a, en effet, dans toutes ces baisses de la norme, celles que réclament ou affichent les stations et celles qu'accorde le Conseil, un enchaînement de cause à effet : elles provoquent la pénurie qui sert à les justifier. Il faut renverser la tendance, créer avec une norme plus élevée une tension vers le haut. L'aide à la production, c'est nécessaire mais insuffisant. Abandonner la norme pour des concours en prétextant la rareté du disque français, c'est scier la branche en l'accusant d'être trop courte, puis la tirer pour qu'elle allonge.

Les genres musicaux (*formats*)

Parmi les symptômes que le comité du CRTC identifiait dans ses conclusions, on a surtout retenu la difficulté d'approvisionnement en disques français : c'est là poser le problème dans les mêmes termes que les stations, c'est-à-dire en prenant l'effet pour la cause. Or, le comité en signale au passage un autre qui paraît anodin : la spécialisation des stations dans des genres musicaux étroits.

Si on s'arrête un instant à ce phénomène, ce qui apparaît plus précisément c'est le rôle déterminant qu'a joué et que joue encore, dans l'évolution de la situation, cette spécialisation, entérinée sans examen par le CRTC, dans des genres musicaux *conçus pour la production américaine et plaqués arbitrairement sur la chanson française*.

La chanson québécoise

Bien qu'elle se soit illustrée dans les années 1960 comme aiguillon du mouvement nationaliste, la chanson québécoise moderne, qui remonte aux années trente, n'a cessé de suivre deux courants : la tradition française (de France) et l'influence américaine.

Dans les années 1950, les auteurs québécois se comptaient sur les doigts de la main et l'appareil de production faisait défaut. Les chanteurs québécois interprétaient des chansons françaises ou des versions françaises de chansons américaines. Mais c'était alors l'âge d'or de la chanson en France et des voix prestigieuses comme Trenet, Piaf, Bécaud et bien d'autres dominaient les ondes de la radio québécoise. Aussi, quand Félix Leclerc vint, c'est d'abord en France qu'il se fit connaître. Cette tradition inspirera la chanson québécoise des années 1960, née dans les boîtes à chanson d'où émergèrent Gilles Vignault, Jean-Pierre Ferland, Claude Gauthier, Pauline Julien.

Mais l'influence américaine était aussi présente. Les francophones québécois achetaient, selon l'âge, Frank Sinatra ou Elvis Presley. Et la station montréalaise CKVL, adaptant l'idée américaine des palmarès, présentait toute la journée la *Parade de la chansonnette française* avec divers animateurs qui se

succédaient sans relâche. C'est cependant dans les années 1960 une fois de plus, que le courant « américain » s'affirma, avec des groupes populaires comme les Baronnets et les Classels, ou des interprètes comme Pierre Lalonde et Ginette Reno, qui chantaient des succès anglo-américains traduits en français et devenaient les idoles d'émissions télévisées à l'adresse des jeunes, axées sur les palmarès.

C'est pour diffuser ces deux courants de la chanson pratiquée au Québec que des maisons de production et de distribution québécoises surgirent vers la même époque : le disque québécois arrivait sur le marché et la radio le relayait peu à peu.

À partir de 1970, les créateurs de la chanson québécoise cherchèrent à intégrer les courants musicaux américains. Robert Charlebois et Jean-Pierre Ferland, d'abord; puis, dans leur sillage, Diane Dufresne et des groupes comme Offenbach, Octobre, Harmonium, Beau Dommage, le Ville Émard Blues Band, Maneige, aujourd'hui tous dissous, développèrent selon différentes tendances le rock québécois de langue française. Concurremment, des interprètes de « versions françaises » purent ajouter des chansons québécoises à leur répertoire.

Devant les apports étrangers, il n'y a que deux attitudes possibles : les intégrer ou copier. La chanson québécoise s'était émancipée de la chanson française; elle cherchait à assimiler l'infuence américaine. Elle créait. Mais à l'approche des années 1980, le mouvement se brisa : la puissance du courant anglo-américain emporta les jeunes auditeurs, l'industrie du disque, la radio-télévision et le CRTC sans plus de résistance. Et on s'étonne que la relève rock cède à son tour, en composant et en chantant en anglais! Que s'est-il donc passé?

La musique populaire américaine

Jusqu'à l'arrivée de la télévision, au début des années 1950, la majorité des stations de radio présentaient des émissions variées, un peu comme le font les télévisions aujourd'hui : de tout pour tout le monde. Mais l'arrivée de la télévision, justement, porte un dur coup à la radio qui doit se réajuster. Elle le fait en se spécialisant. Aux États-Unis, certaines stations entreprennent de ne faire jouer que les 40 chansons les plus populaires, accompagnées d'un minimum de commentaires, à longueur de journée. La formule dite *Top-40* était née. À mesure que les stations de radio se multiplient dans un même marché et particulièrement à partir du moment où la modulation de fréquence (MF) se généralise, d'autres genres apparaissent, de manière à retenir différentes couches de l'auditoire : *Easy Listening*, *Progressive Rock*, *Beautiful Music*, *MOR (Middle-of-the-Road)*, *Contemporary Adult*, etc[62].

Les dirigeants d'une station de radio, pour choisir un *format*, s'appuient sur des analyses de marché : à partir de statistiques sur les goûts d'une population donnée, ils décident de miser sur un « produit » semblable ou différent. Imaginons cent auditeurs classés selon leurs préférences musicales :

Groupe d'auditeurs	1	2	3
Nombre d'auditeurs	60	25	15
Genre musical préféré	A	B	C

S'il y a une seule station, elle choisira le genre A (60 auditeurs en perspective). S'il y en a deux, la seconde station se décidera aussi pour le genre A car le marché A (60), même divisé en deux (30), est plus grand que le marché B (25). S'il y en a trois, surgira sans doute une station de type B, car le marché A (60), cette fois-ci divisé en trois (20), est plus petit que le marché B (25).

Ce modèle très logique souffre en outre de nombreuses exceptions. Les genres musicaux y sont présumés étanches et les auditeurs orientés vers un seul genre. Or, il existe une grande quantité de pièces musicales qu'on peut classer dans plus d'un genre et on peut aimer à la fois Bob Dylan et Tina Turner.

Dans les grands marchés tels que New York, Chicago, Los Angeles, le modèle donne lieu à une spécialisation extrême. Une publication américaine recense 24 *formats* de base qu'on peut redécouper, redéfinir ou réassocier à l'infini, comme on isole ou on marie les couleurs, et qui établissent des genres selon le son, l'origine ethnique, l'interprétation, l'époque, la durée, la popularité ou le rythme des pièces musicales : *Pop/Adult*, *Top 40*, *MOR*, *Ethnic*, *Album-Oriented Rock* (*AOR*), *Contemporary Rock*, *Good/Oldies*, *Blues*, *Nashville Sound*, *Progressive*, *Gospel*, etc. Des revues spécialisées comme *Billboard* publient des classements par genre des chansons les plus populaires et toute l'industrie emprunte les mêmes couloirs : programmateurs, compagnies de disques, managers, publicitaires.

Le placage du modèle américain

C'est dans sa politique sur la câblodistribution des signaux radio MF (1976) que le CRTC, s'inspirant de la pratique commerciale en vigueur, adopte lui-même les *formats* pour protéger une station locale (par exemple, CJMF-FM, à Québec) contre l'intrusion dans son marché d'une station éloignée (par exemple, CKOI-FM, de Montréal), qui diffuse le même genre musical (*progressive rock*)[63]. Par la suite, ces *formats* servirent à empêcher que les stations ne se disputent le même auditoire dans le même marché.

Ainsi, le CRTC entérinait un découpage conçu pour la production musicale américaine et importée au Canada. Des radios françaises du Québec s'étaient jointes aussi au mouvement mais en figeant cette pratique commerciale dans des règles, le CRTC forçait désormais toutes les stations à passer par la grille. À aucun moment, le CRTC n'a montré de recherche qui manifestât son souci d'adapter le modèle au Québec, à sa langue, à sa chanson. Il n'a pas cherché à définir des genres en fonction de la tradition québécoise.

Or, plaquer ainsi un modèle musical étranger sur une tradition différente c'est, d'une part, forcer celle-ci à copier l'autre et, quand on copie, on est toujours en retard sur le modèle qui, lui, évolue à son gré. C'est, d'autre part, favoriser le flot musical conforme au modèle importé auquel toute l'industrie, création, production, radio et revues spécialisées, est déjà intégrée en fonction du schéma retenu.

Projetée dans ce moderne lit de Procuste, la chanson française, selon les « spécialistes », se classe aux trois quarts dans *MOR* et ses propres genres ne sont pas mis en évidence. Si une station décide de se spécialiser dans le genre Michael Jackson, il paraît évident qu'elle aura du mal à s'approvisionner en disques français, à moins de trouver des imitateurs.

En réalité, des désignations comme « Adulte contemporain », « Belle musique » ou *Middle-of-the-Road* (*MOR*) n'ont aucun sens en français. Ce ne sont d'ailleurs pas tant des genres musicaux que des catégories de mise en marché. La seule traduction imaginable de *MOR*, par exemple, serait « ni chair, ni poisson ».

Et, effectivement, même dans une catégorie aussi vaste qui comprend plusieurs sous-genres, on obtient moins la diversité que l'homogénéisation. Car, les stations vont vers le goût présumé commun à une majorité d'auditeurs. Or, pour reprendre le modèle classique de mise en marché, si 40 d'entre eux aiment le sous-genre A, le choix ira de ce côté car, même majoritaires, les autres sont partagés entre plusieurs sous-genres, 30 préférant le B, 20 le C et 10 le D. Afin de toucher une majorité, on gommera les extrémités : on fera entendre, du sous-genre A, les chansons qui s'apparentent le plus aux autres sous-genres, c'est-à-dire précisément « ni chair, ni poisson ».

C'est ainsi qu'un arrangement maintenu pour assurer la diversité conduit à la standardisation. Les disques qui tournent le plus à la radio sont ceux qui s'alignent sur le son dominant ou qui, à l'inverse, tendent vers le son le plus dilué. Dans ce schéma marchand, les œuvres personnelles dans un genre non dominant n'ont pas vraiment de place.

Le redressement

Une spécialisation radiophonique qui tienne compte de la chanson française, un relèvement immédiat de la norme et l'aide à la production : voilà trois moyens conjugués de redressement et choisir l'un contre l'autre, c'est s'enliser davantage.

À sa stratégie de développement pour l'enregistrement sonore, l'ancien ministre des Communications Marcel Masse affectait 25 millions de dollars répartis sur cinq ans. Le programme comprend la production et la commercialisation de disques, de vidéos et d'émissions de radio en français et en anglais[64].

Vu la situation particulière du Québec, où la production de disques en langue française a chuté de 45 p. 100 depuis 1978, 40 p. 100 des sommes allouées à chaque volet du programme sont destinées au secteur français. L'objectif est d'accroître l'offre de produits français et de revenir à plus de chansons françaises à la radio.

De leur côté, les radiodiffuseurs se sont engagés à financer la fondation Music-Action (sic), contrepartie québécoise de FACTOR-CTL, conçue pour aider les jeunes musiciens; la première année, 80 p. 100 de la somme recueillie (98 000 $) est destinée à la chanson de langue française. C'est là une source d'œuvres nouvelles qui doit s'ajouter, cependant, à une prospection systématique du disque français dans le monde, de manière que les radiodiffuseurs s'ouvrent aux tendances indépendantes des grandes compagnies américaines (voir chapitre 16).

Un second moyen de redressement, lié à la politique de la radiodiffusion, consiste à revoir de fond en comble le régime des genres musicaux que le CRTC et les radiodiffuseurs ont adopté. Dans quelle mesure ce découpage et la

fragmentation du marché qui en résulte n'étouffent-ils pas dès le départ la diffusion de la chanson française? N'y aurait-il pas lieu d'examiner d'autres modèles et, par exemple, de définir les genres en tenant compte de la chanson française (qui comprend aussi, faut-il le répéter, tout un courant rock)? Il ne s'agit pas d'imposer des orientations désuètes contraires aux goûts de l'auditoire mais d'ajuster l'appareil réglementaire aux caractéristiques de la chanson française moderne de manière qu'elle s'épanouisse : que la grille soit définie à partir du produit de base, et non l'inverse.

Compte tenu de toutes ces mesures, il convient de ramener à 65 p. 100 la norme de chansons françaises à la radio. S'il y a rareté de disques français dans certains genres, il est loisible au CRTC de fixer le minimum en-deçà, dans les conditions de licence, avec obligation faite au radiodiffuseur d'investir dans la production de ce qui lui manque.

Recommandation

Qu'une recherche indépendante soit entreprise pour étudier le système des genres musicaux américains à la radio française, y compris les effets sur le disque français d'un modèle importé sans examen et les ajustements qui tiendraient compte des traditions française et québécoise.

Que dans cette perspective nouvelle où ils seront plus féconds, les programmes d'aide à la production se poursuivent avec toutes les parties intéressées dans les industries du disque et de la radio (voir chapitre 16).

Que le minimum de chansons françaises à la radio soit fixé à 65 p. 100. Lorsqu'il est démontré, dans un cas particulier, qu'il est impossible d'atteindre cette proportion dans le genre musical de la station, qu'on puisse accorder une dérogation, associée à l'obligation précise d'investir dans la production d'émissions ou de disques appropriés au genre de la station.

Les dramatiques

Les émissions dramatiques (feuilletons, séries, films, téléthéâtres) accaparent sans conteste l'écoute de la télévision. Et c'est dans ce secteur que les Américains, avec une production abondante et des moyens puissants, portent les coups les plus durs à notre télévision.

Certes, les francophones continuent de se reconnaître dans les personnages du *Temps d'une paix*, de *La bonne aventure* ou de *Peau de banane*. Mais la production américaine tend à noyer les téléromans sous le nombre, ainsi qu'on le constate à Télé-Métropole ces dernières années.

Le programme de Télé-Métropole, au printemps 1986 (voir tableaux 8.15 et 8.16), ne comportait en effet que cinq téléromans québécois pour 2,5 heures d'antenne, soit 8,9 p. 100 seulement des heures de grande écoute; y figuraient en regard 10 séries américaines telles que *Dynastie*, *Magnum P.I.* et *L'île fantastique* pour 9 heures d'antenne ou 28,6 p. 100 des heures de grande écoute.

Tableau 8.15 Programme de Télé-Métropole pour la semaine du 22 au 28 mars 1986[a] (heures de grande écoute)

	Samedi	Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi[b]
19 h	« V »	L'Île fantastique	L'âme soeur	Peau de banane	Épopée rock	Arnold et Willie	Cinéma du vendredi « Le roi des rois »
19 h 30			K-2000	Deux font la paire	Le hockey TVA	Magnum	
20 h							
20 h 30	Cinéma du samedi « Valentino »	R.S.V.P.	L'or du temps	Entre chien et loup		Chacun chez soi	
21 h			En chanson. . . Nicole Martin	Made in Quebec		Cinéma du jeudi « Resurection »	
21 h 30		Cinéma « Appelez-moi docteur »					
22 h			Dynastie	Pour l'amour du risque	Politique Québec		Contexte
22 h 30	Justice pour tous						
23 h	Sur la colline						

Nota : a. Durant cette semaine, choisie au hasard, tous les films présentés étaient américains, ce qui n'est évidemment pas toujours le cas.
b. Le programme habituel du vendredi soir comportait également le série britannique « Arme et charme » de 21 h à 22 h.

Tableau 8.16 Répartition des émissions selon l'origine (%)
Programme de Télé-Métropole pour la semaine du 22 au 28 mars 1986
(heures de grande écoute, 19 h à 23 h)

		Nombre d'émissions	Heures d'antenne	% des heures canadiennes	% des heures étrangères	% des heures totales
Canada	*Téléromans*	5	2,5	22,7		8,9
	Variétés	3	3	27,3		10,7
	Information/Affaires publiques	4	3	27,3		10,7
	Sport	1	2,5	22,7		8,9
	Sous-total	13	11	100		39,3
États-Unis	*Séries*	9	8		47,1	28,6
	Films	4	9		52,9	32,1
	Sous-total	13	17		100	60,7
	Total	26	28			100

Le programme de CBFT (Radio-Canada) renverse les deux termes de la comparaison. Il comprenait, au printemps 1986, 10 téléromans québécois (deux fois plus qu'à Télé-Métropole) pour 5,5 heures d'antenne, soit 20 p. 100 des heures de grande écoute. À côté, deux séries américaines d'une heure : *Dallas* et *Le monde de Walt Disney*, soit 7 p. 100 des heures de grande écoute[65].

La concurrence que ne manqueront pas de se livrer Télé-Métropole et Quatre Saisons à partir de septembre 1986 risque d'accroître encore la tendance car la fragmentation de l'auditoire, donc le partage des revenus, conduit les télédiffuseurs à réduire les frais de production en achetant des émissions américaines. La tentation est d'autant plus forte que les jeunes téléspectateurs aiment les émissions américaines, en particulier les adolescents (voir tableau 8.17) qui, de tous les francophones du Canada, consomment le plus d'émissions étrangères (53 p. 100). Pour une part importante, ils écoutent d'ailleurs les émissions américaines aux stations anglaises elles-mêmes.

Tableau 8.17 Écoute des émissions canadiennes et étrangères selon la langue et le groupe d'âge (en % du temps d'écoute total)

	2-5 ans	6-11 ans	12-17 ans	18-49 ans	50 ans et plus	tous, 2 ans et plus
Francophones						
Émissions canadiennes	60	53	48	54	66	57
Émissions étrangères	40	47	53	46	34	43
Anglophones						
Émissions canadiennes	22	19	20	27	39	30
Émissions étrangères	78	81	80	73	61	70
Canadiens						
Émissions canadiennes	32	26	26	34	46	36
Émissions étrangères	68	74	74	66	54	64

Source : Société Radio-Canada, Service de recherches, à partir des données A.C. Nielsen.

Quand on les interroge sur leurs habitudes, c'est pour apprendre l'anglais (80,6 p. 100), disent-ils, mais aussi pour voir un plus grand nombre d'émissions « intéressantes » (77,9 p. 100) que les adolescents regardent la télévision anglaise. Ils sont imprégnés de culture populaire américaine, disques et films inclus : ils y retrouvent une sorte de fraternité internationale de la jeunesse et un modèle assuré de la modernité[66].

Les effets de la pauvreté

Il est évident que les téléspectateurs choisissent de plus en plus les émissions où qu'elles soient plutôt que de s'attacher à une station pour elle-même. Or, la télévision québécoise a des moyens limités et peut difficilement rivaliser, en déploiement, avec les grandes séries américaines. Cette « pauvreté » relative

entrave l'exploitation des idées. On doit réaliser un téléroman avec huit comédiens, trois décors — dont il faut d'ailleurs amortir les frais en faisant durer le téléroman — et au maximum deux minutes d'extérieurs : « Et quand on ne les prend pas une semaine, les extérieurs, on ne les accumule pas pour une autre semaine », fait remarquer l'auteure de *La bonne aventure*, Lise Payette[67] qui, elle, a pris le parti d'y renoncer. « Avec deux minutes d'extérieurs, note le réalisateur Maurice Falardeau, je peux seulement montrer que l'action de mon nouveau téléroman — *La clé des champs* — se passe quelque part dans les Cantons de l'Est[68]. » Si l'on excepte les grandes coproductions où on peut « mettre le paquet », comme *Lance et compte* ou *Laurier* (6 millions de dollars pour sept épisodes), l'un des rares téléromans à gros budget est *Le temps d'une paix*. L'auteur, Pierre Gauvreau, évoque le sort des autres, par exemple *Monsieur le ministre* :

> Un premier ministre qu'on ne voit jamais à la Chambre parce que ça coûte trop cher de payer les figurants qui occuperaient les fauteuils de l'Assemblée et les tribunes des visiteurs, est-ce vraiment un personnage crédible? Mais Solange-Chaput-Roland (l'auteure) doit parler de la vie d'hommes politiques sans jamais les montrer dans les lieux qui sont les plus symboliques[69].

La recherche de nouveaux textes se fait au petit bonheur la chance, ce n'est pas une activité qui ressortit au budget. Richard Martin, directeur des dramatiques à Radio-Canada, explique qu'il a rarement l'occasion de commander un texte, de faire travailler des auteurs, de développer des sujets ou des scénarios: « Il faut que le texte soit bon tout de suite. » Aucune marge de manœuvre, selon lui, pour le recyclage des réalisateurs ou la formation d'une relève. Et ce qui est vrai pour Radio-Canada s'applique encore davantage à Télé-Métropole où l'on produit plus d'émissions avec moins de réalisateurs. Les productions se font à la chaîne, avec tous les dangers de normalisation qui s'ensuivent.

Le renouvellement du genre

Au manque de moyens, s'ajoute l'absence de renouvellement. Même si l'écoute des téléromans reste bonne, des enquêtes qualitatives révèlent que les téléspectateurs en critiquent certains traits : le ton passéiste, les décors de cuisine, la propension à la parlotte plutôt qu'à l'action.

Du côté des jeunes auteurs, on reproche aux dramatiques télévisées leurs propos lénifiants, leur « facilité » et surtout leur superbe ignorance du théâtre québécois, si inventif et ouvert à tous les courants internationaux. « Débranché », c'est le mot qui revient le plus souvent pour marquer leur déception : Radio-Canada s'est coupée de la dramaturgie vivante, de la création. Selon Suzanne Aubry, qui a écrit pour le théâtre et la télévision, Radio-Canada ne demande pas les jeunes auteurs même quand ils font leurs preuves au théâtre[70].

Claude Maher, réalisateur de téléromans (*Poivre et sel* à Radio-Canada et *Manon* chez les indépendants) n'est pas plus tendre. Il songe à deux grands auteurs qui ont renouvelé le théâtre québécois dans les années 1970 et qui sont les plus joués sur scène, au Québec et à l'étranger :

> Je trouve ça effrayant que Jean Barbeau n'ait jamais travaillé pour la télévision. Et qu'on y ait présenté du Michel Tremblay seulement quelques rares fois. C'est plein de jeunes auteurs qui font des choses fascinantes au théâtre. Pourquoi ne pas aller les chercher? Pourquoi ne pas leur commander un spécial d'une heure et demie? Ce sont des gens qui pourraient vivre un peu de leur métier et en plus, ce sont des gens qui parlent aux gens d'aujourd'hui[71].

Comme pour la chanson, le renouvellement est là, à la porte! Le service des dramatiques de Radio-Canada perd cette année cinq de ses 12 réalisateurs. « C'est cent cinquante ans d'expérience qui s'en vont », remarquait Richard Martin. Le fait est qu'une grande partie des cadres et des réalisateurs de Radio-Canada ont été embauchés dans les années 1950. Un renouvellement constant du personnel eût été souhaitable, ne serait-ce que pour permettre à toutes les générations de s'exprimer. Les rares changements, on les doit aux mécanismes de promotion interne plutôt qu'à l'embauche de jeunes recrues. Le réalisateur Pierre Gauvreau y voit une des faiblesses de la permanence car comment la même personne serait-elle, pendant trente ans, l'interprète d'une société? Sans doute les jeunes téléspectateurs l'expriment-ils en délaissant la production québécoise.

Que ni Radio-Canada, ni Radio-Québec, ni Télé-Métropole n'aient profité des générations nouvelles pour se ressourcer ne signifie pas que la création s'est arrêtée au Québec; elle a tout bonnement été canalisée ailleurs :

> Il y a un trou dans l'expérience technique de la télévision, poursuit Pierre Gauvreau. Mais il n'y en a pas dans la création. Ceux qui ne pouvaient aller à la télévision sont allés ailleurs, au théâtre, par exemple. Et le théâtre s'est beaucoup développé. Il y a donc beaucoup de jeunes metteurs en scène qui pourraient faire de bons réalisateurs et qui vont passer de plus en plus à la télévision. Ça va se faire[72].

Ça va se faire, mais comment? Parmi d'autres moyens, en recourant davantage, croyons-nous, aux producteurs indépendants. Les jeunes que nos recherchistes ont recontrés sont généralement favorables à la privatisation de la production, car c'est leur seule chance d'accéder au travail, les structures administratives et syndicales de Radio-Canada étant trop rigides. Mais Radio-Canada doit rester un centre, un lieu justement permanent où des compétences peuvent s'exercer et s'épanouir; car il faut aussi aux créateurs quelque ancrage solide pour ensuite rayonner. Il ne s'agit donc pas de lâcher la proie pour l'ombre en abandonnant la production maison, surtout dans une société qui tend à compenser par l'effort collectif la modestie de ses moyens. Nous proposons d'aménager plutôt des voies de passage entre Radio-Canada et l'extérieur et d'obliger les radiodiffuseurs privés à réinvestir une proportion décente de leurs profits dans la production (voir chapitres 10, 14 et 17).

L'information

La production comparée des secteurs public et privé

L'information télévisée en français au Québec a été pendant des années l'apanage de Radio-Canada. Télé-Métropole, il faut le rappeler, y a fait une entrée si

timide que près de dix ans après sa fondation, elle « n'avait encore, pour effectif d'information, que dix journalistes privés de tout service d'appoint, dotés d'un équipement désuet, et n'imaginant même pas pouvoir recourir à des correspondants [permanents] ni à Ottawa, ni à Québec. Et encore moins à l'étranger[73] ».

C'est au début des années 1970 que Télé-Métropole, prenant conscience que l'information asseoit la crédibilité d'une télévision et lui vaut même des cotes d'écoute élevées, s'équipe enfin pour soutenir à cet égard la concurrence de Radio-Canada. Aujourd'hui, les bulletins de nouvelles du réseau TVA se comparent souvent à ceux de Radio-Canada. Les émissions d'affaires publiques hebdomadaires n'ont cependant pas suivi la même évolution. Ce sont des émissions à petit budget programmées à des heures peu fréquentées.

Une enquête de Statistique Canada réalisée dans le cadre de nos travaux[74] révèle qu'en 1984-1985, les stations du réseau TVA ont dépensé 2,7 millions de dollars pour les affaires publiques; (à l'exclusion des stations privées affiliées). Radio-Canada, 16,3 millions; CTV et ses affiliées, 17,6 millions. Bien sûr, CTV et Radio-Canada, qui sont plus riches, dépensent plus pour l'ensemble de leurs émissions que TVA. Mais la différence demeure significative puisque CTV et Radio-Canada destinent aux affaires publiques une part de leurs dépenses d'émissions deux fois plus élevée que TVA.

Comme en télévision, la radio de Radio-Canada domine nettement le secteur privé pour ce qui est des ressources et du temps qu'elle consacre à l'information. En 1985-1986, l'information remplissait 24,7 p. 100 du temps d'antenne réseau, sans compter les programmes régionaux qui en diffusent aussi[75].

Par contre, c'est le réseau Télémédia qui occupe de loin le premier rang quant au nombre des stations affiliées et quant à l'auditoire que les émissions d'information rejoignent. CKAC, la tête du réseau, est aussi l'une des rares stations qui ait augmenté son personnel journalistique pendant la récession des années 1980.

Pourvu de moyens plus limités, le service d'information de Radiomutuel est en pleine reconstruction. La tête du réseau, CJMS, cherche à mettre en valeur l'information montréalaise et produit pour ses affiliées de la province des bulletins de nouvelles dont l'intérêt est plus général.

La part défaillante des stations privées dans l'information locale

La participation à un réseau radiophonique permet aux stations indépendantes d'offrir à leurs auditeurs des émissions d'information dont l'envergure dépasse leur propre capacité. C'est un principe excellent que cette mise en commun des ressources pour produire plus et mieux. Cependant, la formule entraîne aussi des conséquences indésirables comme la standardisation de l'information, le choix des sujets depuis Montréal et l'effacement de l'information locale ou régionale.

Quelle que soit leur association, à un réseau d'informations ou à l'agence Nouvelles Télé-Radio (Broadcast News), les stations de radio indépendantes ont une propension à s'en remettre à eux pour leurs bulletins de nouvelles. Dans leurs propres murs, travaille un personnel sans expérience, mal encadré, insuffisant et débordé, toutes caractéristiques qui le rendent dépendant des sources

officielles. Ce sont les stations locales de Radio-Canada, quand elles existent, qui servent de modèle ou d'aiguillon.

Les mêmes remarques s'appliquent à la télévision. Ainsi, l'information de Télé-Métropole occupe quasi toute la place aux *Nouvelles TVA*, le bulletin quotidien du réseau TVA. Selon les données que le réseau a transmises au CRTC (voir tableau 8.18), l'information en provenance des régions ne représentait que 13,7 p. 100 des *Nouvelles TVA* en 1982-1983 et 20,1 p. 100 en 1983-1984. En renouvelant la licence de TVA, en 1985, le CRTC a obtenu du réseau qu'il s'engage à corriger la situation. Le CRTC s'attend « à une contribution équitable de toutes les stations affiliées étant donné leur position privilégiée dans les milieux qu'elles ont le mandat de desservir[76] ».

Tableau 8.18 Nouvelles TVA : Reportages en provenance des stations affiliées

	1982-1983[a]		1983-1984[a]	
	Nombre	%	Nombre	%
Québec	225	9,5	213	10,1
Rouyn	5	0,2	17	0,8
Rimouski	13	0,5	20	0,9
Carleton			7	0,3
Trois-Rivières	59	2,5	75	3,5
Sherbrooke	18	0,8	60	2,8
Hull/Ottawa			20	0,9
Rivière-du-Loup	0		1	
Chicoutimi	2	0,1	12	0,5
Sous-total	322	13,7	425	20,1
Parlement/Ottawa	345	14,7	410	19,4
Parlement/Québec	324	13,8	288	13,6
Sous-total	669	28,5	698	33,0
Montréal	1 358[b]	57,8	993	46,9
Total	2 349	100	2 166	100

Nota : a. La saison 1982-1983 s'étend de septembre à juin seulement; la saison 1983-1984, de septembre à août.

b. Inclut les reportages de l'étranger ou les textes lus sur des images de l'étranger.

Source : Données de TVA transmises au CRTC, 1985.

Nous avons déjà indiqué (voir chapitre 5) le peu d'intérêt que certaines stations privées accordent à l'information locale. Une analyse des bulletins de nouvelles présentés en octobre 1985 à 18 h aux stations Télé-Capitale, de Québec, et Télé-Métropole, de Montréal, confirme qu'au moins durant cette période, on y a retenu moins de nouvelles locales qu'aux stations de Radio-Canada[77]. Télé-Capitale, dont le groupe Pathonic est l'actionnaire majoritaire, consacrait alors près de 70 p. 100 de son bulletin « régional » au Canada et aux États-Unis (35 p. 100 à chacun). Des journalistes qui, avant le transfert de Télé-Capitale à Pathonic, produisaient de l'information locale ou régionale, sont désormais employés à traduire des reportages de la chaîne américaine CNN (Atlanta). Paul Vien, propriétaire de Pathonic, décrit ainsi les changements survenus :

> [. . .] en 1982, nous avons piraté le signal de Turner Broadcasting (en l'informant au préalable de notre intention). Avec ces images d'information internationale, nous avons acheté la technologie nous permettant de faire apparaître nos propres journalistes sur l'écran et de cette façon, nous avons programmé une émission d'information quotidienne d'une heure [. . .][78].

Pathonic a des stations de télévision à Québec, Rimouski, Trois-Rivières et Sherbrooke. Au printemps 1986, il demandait au CRTC une licence de réseau et proposait de réduire ainsi au programme de ses stations les émissions locales. Cette requête a provoqué de vives réactions parmi les syndicats qui représentent le personnel et dans l'ensemble des régions concernées.

La supervision de l'information

Ce sont d'ailleurs des frustrations analogues devant les faiblesses de l'information qui en conduisent plusieurs à souhaiter l'intervention d'une autorité. Certains mémoires qu'on nous a soumis soutiennent que le CRTC ne joue pas vraiment son rôle et devrait forcer les stations privées à assumer leur part de l'information régionale.

Ainsi, la Fédération nationale des Communications (FNC), qui représente la plupart des journalistes syndiqués au Québec, invite le Groupe de travail à se « pencher sur la part des budgets des radiodiffuseurs privés consacrée à l'information, par rapport au budget global ». La FNC suggère aussi que des lignes directrices en matière d'information soient soumises aux radiodiffuseurs et que, par ailleurs, obligation leur soit faite de se doter d'une politique particulière d'information qui sera incluse dans les promesses de réalisation[79].

Nous recommandons ici la plus grande prudence. Il est certain qu'on aurait tort de demander au CRTC ce qu'il ne peut et ne doit pas faire. La liberté de la presse empêche l'organisme de réglementation de choisir les informations à la place des diffuseurs. Mais il nous semble tout à fait évident que certaines stations privées négligent le service à la collectivité. Le CRTC pourrait fort bien, sans s'ingérer dans les émissions d'information elles-mêmes, exiger des stations privées parmi les conditions de licence des engagements précis qui correspondent à leurs moyens financiers et aux pratiques professionnelles reconnues. La stratégie de réglementation que nous proposons au chapitre précédent va dans ce sens.

Puisque voilà une matière délicate où l'intervention de l'État est mal reçue, n'y aurait-il pas lieu de recourir davantage aux conseils de presse ou à leurs équivalents? La démarche paraît indiquée en tout cas au Québec où, contrairement aux autres provinces, le Conseil de presse a dès le départ admis dans ses rangs la presse électronique. Tous ces problèmes relatifs à l'information ne sont d'ailleurs pas particuliers au Québec : le Canada anglais a les siens.

Les lacunes de l'information à Radio-Canada

Que nous nous soyons attardés un moment au secteur privé ne place pas Radio-Canada à l'abri de toute critique. Les francophones hors Québec se plaignent que les bulletins de nouvelles de Radio-Canada sont trop liés à la vie québécoise

et les Québécois s'impatientent quand le réseau rapporte un incendie à Vancouver et néglige des nouvelles importantes en provenance des régions québécoises. Un journaliste de Radio-Canada, Claude-Jean Devirieux, explique ainsi la situation :

> Sherbrooke, Trois-Rivières, Gaspé, Rouyn-Noranda n'ont pas de correspondant de Radio-Canada; le cas échéant, des reporters sont envoyés de Montréal, quand, par exemple, une mine s'effondre sur ses ouvriers ou que des policiers locaux tuent des poseurs de tapis[80]. Mais le *Téléjournal de Radio-Canada* reçoit et diffuse régulièrement, plusieurs fois par semaine, des reportages en provenance de Winnipeg ou de Vancouver. Grâce aux lignes de télécommunications est-ouest permanentes, ces reportages parviennent de Saskatoon ou d'Edmonton quotidiennement, presque instantanément; de Chicoutimi ou de Rouyn-Noranda, les reportages doivent être acheminés par avion ou par autobus[81].

En radio comme en télévision, des régions entières du Québec, vivantes et dynamiques, ne sont au surplus desservies que par des affiliées ou des réémetteurs. Sans doute fallait-il dans un premier temps relier tous les francophones du pays et il était aussi normal que Radio-Canada s'implante d'abord là où aucune station privée ne serait viable. Mais n'est-il pas temps d'adapter les réseaux français à la réalité sociologique qui fait numériquement des régions québécoises les principales régions du Canada français?

Quand les gens du Québec insistent sur le développement de l'information régionale, ce n'est pas pour en signaler l'absence totale : chaque station (station de base ou station affiliée) produit son information régionale, bonne ou moins bonne, et reçoit du réseau l'information nationale — c'est-à-dire canadienne — et internationale. Mais chaque région ne reçoit que l'information régionale de sa région : sauf en cas de catastrophe, les gens de Chicoutimi ignorent ce qui se passe à Québec, Sept-Iles ou Trois-Rivières; et les gens de Montréal n'en savent pas davantage. Dans la structure de l'information aux réseaux français, le Québec des régions n'existe pas.

Il ne s'agit pas d'imposer à l'auditoire de Radio-Canada des informations qui n'auraient pas d'intérêt « journalistique » sous prétexte qu'elles émanent des régions. Nous voulons seulement souligner avec force que la configuration du réseau impose à l'information des distorsions inacceptables. Nous reviendrons sur ce sujet, solutions à l'appui, dans notre examen de Radio-Canada (voir chapitre 10).

Les budgets du réseau français de Radio-Canada

En règle générale, la production télévisée française au Canada continuera, plus que son équivalent anglais, à dépendre pour l'essentiel du trésor public. Pour compenser l'ouverture des frontières canadiennes à l'énorme puissance de production américaine, il n'y a guère d'autre recours que la suppléance de l'État, si on aspire à une vie culturelle comparable sinon en volume, du moins en qualité. Car ce que nous offrent les grandes entreprises américaines, ce sont 250 millions de consommateurs qui le paient. Le discours politique devra forcément s'ajuster à cette réalité.

Bien qu'on attende un effort plus soutenu des stations bien nanties, l'étroitesse du marché québécois met à jamais hors de la portée du secteur privé la mission de fournir aux francophones de ce pays tous les services essentiels qui leur sont dus en télévision.

Au secteur public, il revient déjà cher de servir à la fois un auditoire majoritairement québécois et les populations francophones dispersées ailleurs au Canada. S'y ajoute la difficulté permanente, commune à toute la radio-télévision française, de faire en Amérique du Nord du journalisme parlé dans une langue minoritaire. L'accès direct aux sources, souvent unilingues anglaises, reste l'achoppement quotidien de qui veut tendre un micro.

Puisque cette situation rend la tâche des francophones plus complexe et les opérations plus coûteuses, on pourrait penser que les réseaux français de Radio-Canada disposent, pour assumer leurs responsabilités, de ressources supérieures aux réseaux anglais. La vérité est tout autre. Comparons, par exemple, les grandes émissions quotidiennes d'information à la télévision, *Le Point* et *The Journal*. Selon les données de Radio-Canada (voir tableau 8.19) le budget horaire du *Point* était de 61 500 dollars en 1984-1985; celui du *Journal*, de 111 000 $. Cet écart considérable est pourtant inférieur à celui qui sépare les deux secteurs en général pour une heure de production.

Tableau 8.19 Coût horaire moyen des émissions à la télévision de Radio-Canada (en milliers de $)

	Réseau français[a]			Réseau anglais[b]		
	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1982-1983	1983-1984	1984-1985
Ensemble des nouvelles et affaires publiques	38,6	45,6	51,1	71,1	75,1	75,7
Magazines quotidiens (*Le Point/The Journal*)	44,2	44,2	61,5	91,3	117,3	11,0
Ensemble des émissions réseau	21,7	22,2	27,3	37,7	41,7	41,0

Nota : a. On ne peut dissocier le coût des émissions d'information que CBFT destine au réseau ou à la région de Montréal, car le système comptable intègre toutes les activités de la station.
b. À Toronto au contraire, où les deux types d'opérations sont séparées, les données ci-dessus ne tiennent compte que des heures et du coût du programme d'information réseau.
Source : Société Radio-Canada, données préparées à la demande du Groupe de travail.

Plusieurs des syndicats qui représentent les employés des réseaux français se sont inquiétés devant nous de ces écarts qui, croient-ils, se seraient creusés ces dernières années au détriment du secteur français. Le tableau nous indique que l'écart entre *The Journal* et *Le Point* s'est au contraire rétréci sensiblement entre 1983-1984 et 1984-1985.

De façon générale, cependant, la différence subsiste et Radio-Canada en donne diverses explications[82] :

D'abord, les droits des émissions américaines sont trois ou quatre fois plus élevés en anglais qu'en français, puisque les stations et les auditeurs sont plus nombreux. Les Américains considèrent en outre le réseau anglais comme un

élément du marché américain où la vive concurrence hausse les prix tandis que le réseau français achète des émissions doublées dont les droits dits « résiduels » sont inférieurs.

Ensuite, toujours selon Radio-Canada, on attribue au réseau anglais un budget de production plus important pour concurrencer les chaînes américaines. Qu'on songe, par exemple, aux cachets que les réseaux américains offrent aux artistes qui les intéressent ou aux salaires qu'ils sont en mesure de verser aux bons journalistes du Canada anglais pour les attirer aux États-Unis. Les vedettes francophones n'ont évidemment pas les mêmes perspectives et les prix sont en conséquence.

Radio-Canada ajoute :

> Les auditoires des réseaux anglais et français sont différents et ont des goûts différents. Les dramatiques du réseau français se composent surtout de téléromans, dont la production revient en moyenne à 107 000 $ par épisode d'une heure. L'auditoire du réseau anglais est habitué aux super-productions et aux séries américaines qui sont beaucoup plus coûteuses. Aussi, le coût moyen des dramatiques au réseau anglais atteint-il 231 000 $ l'heure[83].

Cet argument, comme on l'a vu, ne tient guère. Les téléspectateurs francophones regardent aussi la télévision américaine, comparent ce qu'ils voient et recherchent de plus en plus les émissions qui utilisent des techniques de productions modernes, donc qui coûtent plus cher. Les décors de quatre sous et l'absence d'extérieurs qu'infligent aux téléromans leurs maigres budgets, ne pourront résister longtemps et résistent déjà moins, comme l'indiquent les statistiques, à la concurrence du modèle américain. On ne peut exiger des producteurs francophones le miracle quotidien de produire sans relâche à frais réduits des œuvres originales, variées et populaires.

Recommandation

> Que le budget de Radio-Canada soit revu de façon que les sommes allouées pour une heure de production correspondent au rôle confié au réseau français dans le nouvel environnement télévisuel.

Notes et références

1. Rencontre du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion avec la direction de TVA, Montréal, le 9 août 1985.
2. La substitution permet au câblodistributeur de langue anglaise de récupérer à la fois les recettes publicitaires et l'auditoire canadien. Évidemment, cela ne se produit pas du côté français, à cause de la langue.
3. Canada, ministère des Communications, Québec, ministère des Communications, Comité fédéral-provincial sur l'avenir de la télévision francophone, *L'avenir de la télévision francophone*, Ottawa, le Ministère, Québec, le Ministère, mai 1985, p. 93.
4. Canada, ministère des Communications, Québec, ministère des Communications, *Entente de concertation et d'harmonisation Canada-Québec sur le développement du système de la télévision francophone*, Ottawa, le Ministère, Québec, le Ministère, le 13 février 1986.

5. Société Radio-Canada, service de recherches (A.C. Nielsen).
6. *Ibid.*
7. *Canada, Québec, Comité fédéral-provincial, op. cit.*, p. 19.
8. *Ibid.*, p. 33.
9. E.A. Weir, *The Struggle for National Broadcasting in Canada*, Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 1965, p. 229.
10. Louise Cousineau, « Les BBM du printemps à Montréal : Pascau et Suzanne, toujours nº 1, parleront plus fort en septembre », Montréal, *La Presse*, le 13 juin 1986, p. E-1.
11. BBM Bureau of Broadcast Measurement, printemps 1986 et automne 1985.
12. CROP Inc., « Sondage sur la pratique des activités culturelles et le statut de l'artiste », préparé pour l'Union des artistes et *La Presse*, Montréal, le 15 mai 1986, p. 8-9.
13. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), *Rapport*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 463.
14. Données de la Société générale du cinéma, 1986.
15. Données de la Société de développement des industries de la culture et des communications, 1986.
16. Jean-Paul L'Allier & Associés Inc., « La spécificité québécoise et les médias électroniques », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 41.
17. Société Radio-Canada, *La radio publique. Les réseaux français de Radio-Canada : passé, présent, avenir*, Montréal, Société Radio-Canada, avril 1984, p. 84.
18. Marc Thibault, « Radio-Canada : des structures et des hommes », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 14.
19. Rencontre du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion avec la direction de la Société de radio-télévision du Québec, Montréal, le 6 août 1985.
20. Société de radio-télévision du Québec, *Rapport annuel 1984-1985*, Montréal, la Société, 1986, p. 23.
21. Société Radio-Canada, service de recherches (A.C. Nielsen).
22. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 85-733, *Télévision de Montréal Inc., Télévision de Québec Inc., Télévision Saint-Laurent Inc., Montréal et Québec (Québec) et Réseau de télévision Quatre Saisons Inc., Montréal et Québec (Québec)*, Ottawa, le 6 septembre 1985.
23. Bernard Benoist, « Un brin d'histoire : la télévision à péage dans le contexte des systèmes de communication et de diffusion » dans *La télévision payante : jeux et enjeux* (sous la direction de J.P. Lafrance et C. Gousse), Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1982, p. 44.
24. C.R.T.C., division de l'Analyse des statistiques - industrie.
25. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 1986-214, *Vidéotron Ltée.*, Ottawa, le 13 mars 1986.
26. Canada, ministère des Communications, Québec, ministère des Communications, *op. cit.*, p. 83.
27. Jean-Marc Veilleux, *Le développement des canaux spécialisés au Québec : une évaluation économique*, Québec, ministère des Communications, le 13 mars 1986, p. 38.
28. Moss, Roberts and Associates Inc., "An Economic Profile of the Canadian Cable Industry", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 90.
29. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 1984-81, *Services d'émissions spécialisées*, Ottawa, le 2 avril 1984.
30. C.R.T.C. Décision C.R.T.C. 1986-215, *CHUM Ltd. (MuchMusic Network)*, Ottawa, le 13 mars 1986.

31. Canada, ministère des Communications, Québec, ministère des Communications, *Canaux spécialisés de musique en langue française : MM. Masse et French se réjouissent de la tenue prochaine d'audiences publiques*, communiqué de presse, Ottawa, le 12 mai 1986.
32. Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Moncton, N.-B., août 1985, p. 2.
33. Association canadienne-française de l'Alberta, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Alberta, octobre 1985, p. 3.
34. Rossel Vien, *Radio française dans l'Ouest*, Cahiers du Québec, (Collection Communications), Montréal, Hurtubise/HMH, 1977, p. 128.
35. Fédération des francophones hors Québec, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, novembre 1985.
36. Jean-Paul L'Allier & Associés, *op. cit.*, p. 28.
37. L. Giroux et A.H. Caron, Canada, ministère des Communications, Québec, ministère des Communications, *Les Québécois francophones et l'écoute de la télévision de langue anglaise : 1976-1984*, Ottawa, le Ministère, Québec, le Ministère, 1985.
38. *Ibid.*
39. Société Radio-Canada, service de recherches (BBM).
40. Société Radio-Canada, service de recherches (A.C. Nielsen).
41. Société Radio-Canada, service de recherches (BBM).
42. *Ibid.*
43. *Ibid.*
44. *Ibid.*
45. *Ibid.*
46. C.R.T.C., *La radio MF au Canada : Une politique en vue d'assurer un service radiophonique diversifié*, Ottawa, 1975, p. 3.
47. Selon le recensement de 1981, il y a eu 100 000 transferts linguistiques chez les francophones du Québec. Voir Daniel Monnier, Conseil de la langue française, *La perception de la situation linguistique par les Québécois*, Éditeur officiel du Québec, 1986, p. 45.
48. Denis Bergeron, Brian Chater et John Roberts, "Music and the Electronic Media in Canada", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 102-D et 102-H.
49. C.R.T.C., *Rapport du comité consultatif sur la musique de langue française*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 2.
50. C.R.T.C., Avis public 1986-67 *Musique populaire de langue française*, Ottawa, le 19 mars 1986.
51. C.R.T.C., Avis public 1985-100, *Groupe de travail sur la musique populaire de langue française*, Ottawa, le 22 mai 1985.
52. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 85-356, *Radio Futura Ltée*, Ottawa, le 22 mai 1985.
53. C.R.T.C., Avis public, *Renouvellement des licences de radiodiffusion de stations MA et MF de Montréal et des régions avoisinantes*, Ottawa, le 25 septembre 1980.
54. Association canadienne des radiodiffuseurs, lettre du président de l'A.C.R. au président du C.R.T.C., Ottawa, le 30 janvier 1986.
55. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 80-638, *Supravox Corporation Limitée*, Ottawa, le 25 septembre 1980; *Supravox Corporation Limitée*, Décision C.R.T.C. 82-586, Ottawa, le 30 juin 1982 et *Radiodiffusion Mutuelle Canada Limitée*, Décision C.R.T.C. 84-844, Ottawa, le 28 septembre 1984.
56. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 83-842, *CFCF Inc.*, Ottawa, le 20 septembre 1983, et Décision C.R.T.C. 84-820, *Radiodiffusion Maisonneuve Ltée*, Ottawa, le 27 septembre 1984.
57. Association canadienne des radiodiffuseurs, *op. cit.*
58. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 80-639, *Maisonneuve Radiodiffusion Ltée.*, Ottawa, le 25 septembre 1980 et Décision C.R.T.C. 80-646, *Maisonneuve Radiodiffusion Ltée.*, Ottawa, le 25 septembre 1980.
59. C.R.T.C., Avis public C.R.T.C. du 25 septembre 1980, *supra*, note 53. Voir aussi Décision C.R.T.C. 85-666, *CHUM Limited*; Ottawa, le 19 août 1985.

60. Par exemple : à la suite d'un concours, la station CJFM-FM de Québec a produit le microsillon *Studio Rock FM 93* où la moitié des jeunes artistes chantent en anglais.
61. CROP Inc., *op. cit.*, p. 6.
62. Au sujet des genres musicaux, voir les articles suivants :
Theodore L. Glasser, "Competition and Diversity Among Radio Formats: Legal and Structural Issues", *Journal of Broadcasting*, vol. 28, nº 2, printemps 1984, p. 127-142; "Competition and Diversity Among Radio Formats: A Rejoinder", *Journal of Broadcasting*, vol. 2, nº 2, printemps 1984, p. 147; Frank J. Kahn, "Radio: Regulating Format Diversity", *Journal of Communication*, vol. 32, nº 1, hiver 1982, p. 181-191; Ervin G. Krasnow et William E. Kennard, "Competition and Diversity Among Radio: A 1984 Response", *Journal of Broadcasting*, vol. 28, no 2, printemps 1984, p. 143-145; Bruce M. Owen, "Regulating Diversity: The Case of Radio Formats", *Journal of Broadcasting*, vol. 21, no 3, été 1977, p. 305-319; John H. Pennybacker, "'Activism' c. 'Restraints': The DC Circuit, The FCC and the Supreme Court", *Journal of Broadcasting*, vol. 28, no 2, printemps 1984, p. 149-166 et Peter O. Steiner, "Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 66, 1952, p. 194-223.
63. C.R.T.C., Avis public, *Politique relative à la diffusion de signaux radio MF sur les canaux de la télévision par câble*, Ottawa, le 19 juillet 1976.
64. Canada, ministère des Communications, *Marcel Masse annonce une stratégie de développement pour l'industrie de l'enregistrement sonore d'une valeur deJU25 millions de dollars*, communiqué de presse, Ottawa, le 9 mai 1986.
65. Semaine du 22 au 28 mars 1986, CBFT, Radio-Canada, Montréal.
66. Pierre Bouchard et Henri Tremblay, *Avoir 15 ou 16 ans en 1985: inventaire des activités socio-culturelles des jeunes*, Québec, ministère de l'Éducation, 1985, p. 33. Voir également Henri Tremblay, *L'adolescence et la télévision, c'est tout un monde à observer!*, Québec, ministère de l'Éducation, 1985, p. 38.
67. Entrevue de Normand Cloutier avec Lise Payette, Montréal, 1985.
68. Normand Cloutier, « La télévision au jour le jour (entrevue avec artisans) », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 8.
69. *Ibid.*, p. 8.
70. *Ibid.*, p. 15.
71. *Ibid.*, p. 15.
72. *Ibid.*, p. 20.
73. Gilles Constantineau, « La concurrence, Keusséça? » dans Bernard Cleary et Michel Cormier, « La presse électronique au Québec », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 10.
74. Statistique Canada, « Enquête spéciale sur les dépenses des émissions de télévision », Ottawa, 1986.
75. Les données comprennent les émissions d'information, d'actualité et d'affaires publiques diffusées au Québec, entre 6 h et 24 h, mais excluent « La Politique fédérale et La Politique provinciale ».
76. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 85-653, *Le réseau de télévision TVA Inc.*, Ottawa, le 8 août 1985.
77. Walter I. Romanov, Stuart Surlin et Walter Soderlund, "Analysis of Local TV News Broadcasts", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, janvier 1986.
78. Rencontre du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion avec la direction de Pathonic Communications Inc., Montréal, le 8 août 1985.
79. Fédération nationale des communications (Confédération des syndicats nationaux), mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Montréal, août 1985.
80. L'auteur fait allusion à un incident survenu à Rock Forest près de Sherbrooke en décembre 1983 : à la recherche de malfaiteurs qui avaient tué l'un des leurs, des policiers firent irruption dans un motel et tuèrent un innocent poseur de tapis.

81. Claude-Jean Devirieux, « Réflexions sur le statut de la radiotélévision publique », mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Montréal, septembre 1985.
82. Société Radio-Canada, *Program Costs*, document préparé à la demande du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
83. *Ibid.*

IV

LE SECTEUR PUBLIC

Chapitre 9

Les principes de la radiodiffusion publique

Les principes de la radiodiffusion publique

Introduction

Certains pays européens, dont la Grande-Bretagne, offraient déjà des services publics de radiodiffusion lorsque Radio-Canada fut créée en 1936, en grande partie sur le modèle de la plus célèbre radio d'État au monde, la BBC. Conformément à la tradition nord-américaine, on a dès le départ autorisé le secteur privé à jouer un rôle important dans l'organisation même de Radio-Canada (les stations affiliées) et dans le système de la radiodiffusion. Les radiodiffuseurs européens jugeaient autrefois avec un certain scepticisme cette étrange union des secteurs public et privé. Mais l'évolution récente de plusieurs pays en ce sens (voir chapitre 2), rend aujourd'hui les Canadiens moins « méprisables » à leurs yeux.

Au fil des ans, on a ajouté, d'une manière typiquement canadienne, de nouvelles strates au secteur public. Jamais décrites autrement que comme des mesures pragmatiques, on vit apparaître de nouvelles entités qui répondaient à des besoins légitimes du public auxquels le secteur privé semblait incapable de pourvoir. Peu de temps après Radio-Canada, le gouvernement fonda l'Office national du film (ONF) qu'on accueillit comme une nécessité; bien que l'ONF soit tout à fait étranger à la radio et que sa participation au développement de la télévision soit restée à ce jour insuffisante, il joue un rôle important dans la perspective que nous proposons.

Beaucoup plus tard, après plusieurs années de différends et d'interminables réunions, les provinces furent autorisées à exploiter des services dits de « radiodiffusion éducative » même si, sous ce nom, elles diffusent pratiquement ce qu'elles veulent. Plus récemment, quand la pénurie d'émissions canadiennes pour la télévision devint évidente, on a conçu le Fonds de développement pour la production d'émissions canadiennes. Cet organisme bien canadien finance avec les deniers publics des projets du secteur privé aussi bien que du secteur public.

Fidèles à la tradition, nous avons nous aussi identifié d'autres besoins que le secteur public nous paraît le plus apte à satisfaire. Dans les pages qui suivent, nous recommandons la création de deux nouveaux services : une chaîne spécialisée dans l'information, dont l'administration serait confiée à Radio-Canada; et un deuxième réseau public de télévision, destiné à combler un certain nombre de lacunes que nous avons décelées dans l'ensemble du système.

Ce survol rapide illustre avec quelle agréable absence de rigueur idéologique la radiodiffusion publique à évolué. Il est vrai que les Canadiens ne sont pas spontanément portés à philosopher sur les phénomènes qui les entourent et sans doute la radiodiffusion publique confirme-t-elle indiscutablement cette observation. Néanmoins, nous avons pensé qu'il serait utile d'exposer dans ces pages les principes de la radiodiffusion publique[1].

La notion de radiodiffusion publique repose sur une demi-douzaine de principes. Les trois premiers découlent de la même idée maîtresse : offrir des

émissions de radio et de télévision à tous les Canadiens, quels qu'ils soient, où qu'ils soient, quoi qu'ils aiment. Comme toute entreprise commerciale, les stations privées ne peuvent se faire tout à tous car il y a des auditoires qui échapperont toujours aux normes de rentabilité.

En conséquence, le premier devoir du radiodiffuseur public est-il d'offrir le service à la grandeur du territoire, là où il y a des habitants à desservir. Certes, installer des réémetteurs dans les zones peu peuplées n'est pas rentable; le Service du Nord de Radio-Canada, par exemple, se justifie selon d'autres critères que les cotes d'écoute. La radiodiffusion publique est une source précieuse d'expériences diverses dont on ne devrait écarter aucun citoyen pour la seule raison qu'il s'est établi hors des grands centres urbains. Ce sont précisément les régions privées d'un accès immediat aux principales institutions culturelles, comme le Grand Nord, qui ont le plus besoin de cette fenêtre sur le monde qu'est la radio-télévision. Vue sous cet angle, la radiodiffusion publique n'est guère différente de services sociaux essentiels comme l'éducation et les soins médicaux, financés en tout ou en partie à même le trésor public.

La radio-télévision d'État a aussi la responsabilité de présenter des émissions qui conviennent à tous les goûts. Voilà un principe controversé, même parmi les partisans du service public. Selon notre interprétation, c'est l'ensemble d'un programme qui doit viser l'auditoire le plus nombreux, pas nécessairement chacune des émissions qui le composent. Nous sommes aussi en désaccord avec ceux qui souhaitent éliminer de la radio-télévision d'État les émissions de tendance populaire pour réserver les ondes à des auditoires choisis, minoritaires. Idéalement, il revient à la radio-télévision d'État de satisfaire à la fois le grand public et les auditoires particuliers, sans se donner entièrement au premier ou aux seconds. Car il n'y a pas d'opposition irréductible entre la popularité et la qualité d'une émission : il y a des émissions populaires qui sont remarquables et inversement.

De même, on ne saurait classer les auditeurs une fois pour toutes selon leurs goûts. La même personne peut très bien admirer un classique du théâtre un jour et rire le lendemain aux péripéties d'un feuilleton. C'est pourquoi le radiodiffuseur public se trompe s'il traite l'auditoire comme une réunion d'esprits identiques, orientés vers un seul genre d'émissions. Peu d'usagers, en vérité, se vouent exclusivement, et en permanence, à des émissions classées « grand public » ou « auditoire particulier ». Si bien que le radiodiffuseur public est appelé à satisfaire, parmi tous les goûts de l'auditoire, tous les goûts d'un auditeur.

C'est aussi la responsabilité du radiodiffuseur public de produire des émissions où tous les groupes de la société se reconnaissent : y compris les femmes, les autochtones, les minorités apparentes, les démunis. En d'autres termes, la télévision n'est pas l'apanage de l'homme blanc de classe moyenne, bon chic bon genre, qui exerce de préférence une profession libérale; pas plus que la radio ne se réduit au rabâchage du palmarès. Le même principe d'universalité nous impose de rendre le service public techniquement accessible à ceux qu'un handicap physique tient autrement à l'écart, comme les malentendants. Le caractère si hautement démocratique qu'on attribue à la télévision ne tient pas seulement à sa capacité de prodiguer dans les salons les élégants médecins, les

riches avocats et les mâles détectives : il a plus à voir avec la puissance d'un mouvement culturel où nous souhaitons que basculent toutes les distinctions sociales.

Réunir toutes les régions, tous les publics, toutes les couches sociales : voilà les trois premiers objectifs de la radiodiffusion publique. Le quatrième va plus loin : révéler le pays à lui-même, dans ce qu'il est ou dans ce qu'il fait. Il y a plusieurs façons d'y arriver. Le moins qu'on puisse attendre d'un radiodiffuseur public est qu'il cristallise en quelque sorte le sentiment national, non pas en embrassant une cause, fût-elle l'unité nationale, mais en faisant son travail : qu'il livre en partage à de vastes auditoires des expériences communes ou qu'il décrive, expose, explique les faits et les événements d'intérêt national, des tournois sportifs aux campagnes électorales. Il importe que, pour rendre compte ainsi de ce qui se passe, il présente des émissions en provenance de toutes les régions afin que chacun dans son coin de pays apprenne ce que sont les autres et reste en liaison avec eux. Au-delà même des événements, la radiodiffusion publique est aussi le lieu par excellence de l'expression culturelle. Et dans ce rôle, elle se transforme bien souvent en agence de placement ou de publicité pour les artistes, les écrivains, les producteurs, les artisans, les journalistes et d'autres encore qui proposent leurs œuvres aux gens de ce pays.

Ce sont là, certes, de lourdes responsabilités mais le radiodiffuseur public bénéficie, en contrepartie, d'un important privilège sans lequel la notion de service public serait dénaturée: l'indépendance. Libre de toute influence, politique ou financière, il est libre d'exprimer quelque opinion, journalistique ou autre, sans craindre les représailles d'hommes politiques qui préféreraient assurément passer sous silence les erreurs ou les méfaits dont leur parti ou eux-mêmes se sont rendus coupables.

Cependant, même dans une démocratie stable, on n'est jamais totalement à l'abri des représailles : d'une part, parce que les hommes politiques ne font jamais bon accueil à la critique; d'autre part, parce que la liberté d'expression n'est jamais absolue. Les limites fixées à la liberté d'expression et la nécessité de tenir pourtant à distance le gouvernement en place compliquent déjà la tâche du radiodiffuseur public : il doit en outre démontrer qu'il a fait un sain usage des deniers publics. S'il convient donc qu'un réseau public de radio ou de télévision évite les gestes inconséquents ou irréfléchis, c'est non seulement parce qu'il est soumis lui aussi aux lois sur la diffamation, l'obscénité et autres excès; c'est surtout parce qu'il est lui-même une société publique dont le financement vient des contribuables et que les contribuables sont en droit, via le Parlement, de demander des comptes à ceux qui programment les émissions. Cela dit, une distinction fondamentale subsiste : il s'agit bien de radiodiffusion publique, non de propagande étatique ou gouvernementale.

Bien entendu, on ne peut résorber dans l'abstrait la tension qu'imposent le privilège de l'autonomie et l'obligation de rendre compte. Cette tension est une réalité inéluctable et il faut beaucoup de vigilance et d'esprit démocratique pour tenir en équilibre les deux principes. La liberté qu'on reconnaît au radiodiffuseur public de programmer ses émissions selon les règles de l'art fait plus que lui éviter les tâches de propagande — bien que cette protection contre l'ingérence du gouvernement soit un modèle théorique et qu'au Canada, théorie et pratique

ne coïncident pas toujours — cette indépendance de la radiodiffusion publique permet, mieux encore, d'ouvrir les ondes à la diversité des goûts et des opinions en offrant aux artistes et aux réalisateurs le climat de liberté requis.

Mus par la recherche du profit et dès lors enclins à convoiter toujours le plus vaste auditoire, les radiodiffuseurs privés en viennent à standardiser les programmes. Le radiodiffuseur public, lui, est en mesure de soigner l'auditoire plutôt que les annonceurs. Il est théoriquement libre des pressions publicitaires qui tendent à décourager les expériences nouvelles, la controverse et surtout la variété des émissions. Ces pressions ne s'exercent pas nécessairement sous la forme directe de l'ingérence ou de la censure. Elles se manifestent généralement de manière détournée, dans la lutte pour accaparer le même auditoire et les mêmes sources de financement.

L'absence de pressions en ce sens, quelles que soient leurs formes, laisse le radiodiffuseur public libre de satisfaire les goûts minoritaires, ceux des créateurs comme ceux des usagers, le plus souvent ignorés des radiodiffuseurs privés. On conviendra que cette liberté ne rend pas la programmation plus facile, au contraire, puisque ni la rentabilité ni les cotes d'écoute ne servent alors de critères pour évaluer les émissions. Le radiodiffuseur public cherche donc inspiration et appui auprès des artisans qui créent les émissions. Cette démarche suscite de nombreux problèmes reliés à ce que Laurent Picard, ancien président de Radio-Canada, désigne comme la « gestion de la créativité[2] », ce qui est une contradiction dans les termes. Mais cette démarche produit aussi des émissions qui tendent à l'excellence et offrent globalement à l'auditoire un véritable choix.

Nous serions étonnés d'apprendre qu'un seul radiodiffuseur public national soit parvenu à respecter tous ces principes. Les radiodiffuseurs publics, pour des raisons historiques ou politiques, n'obéissent pas à des normes d'exploitation identiques. À la différence des autres grands radiodiffuseurs, telle la BBC, Radio-Canada n'a jamais pu tirer tous ses revenus d'une source indépendante unique (la redevance sur les récepteurs). Elle a dû s'arranger, bon gré mal gré, des crédits que lui vote le Parlement et des recettes publicitaires. Pour bien mesurer ce qui ainsi la distingue, il suffit d'évoquer la vive controverse qu'a suscitée en Grande-Bretagne le comité Peacock, au moment d'envisager seulement — pour finalement la rejeter — l'entrée de la publicité à la BBC.

Privée de cet avantage qu'est une source de financement unique et indépendante, Radio-Canada assume néanmoins des obligations que d'autres radiodiffuseurs nationaux ignorent. L'une d'elles tient à la population canadienne elle-même, composée de deux peuples fondateurs qui parlent des langues différentes, le français et l'anglais, déclarées langues officielles. Radio-Canada a toujours été tenue d'offrir tous ses services dans ces deux langues.

Mais ce qui caractérise surtout Radio-Canada, après un demi-siècle d'existence, c'est sa nature hybride qui, empruntant beaucoup au secteur privé, l'exclut des diffuseurs publics à part entière. Compte pour beaucoup, dans ce profil inhabituel, l'isolement de Radio-Canada parmi les radiodiffuseurs nord-américains, d'orientation indiscutablement commerciale. Ses rapports de collaboration ou de concurrence avec le secteur privé ont d'ailleurs profondément marqué son activité qu'il s'agisse de financement, de distribution ou de programmation.

C'est pourquoi, Radio-Canada est une société publique aux valeurs incertaines, placée dans un environnement parfois hostile et soumise depuis une décennie à une évolution étourdissante. Son adaptation au changement se révèle en conséquence difficile et malaisée. Mais après tout, Radio-Canada n'a pas à relever ce défi d'un seul bloc, comme une organisation à but unique et de fonctionnement simple. En réalité, il n'y a pas une mais plusieurs sociétés Radio-Canada. Comme nous le verrons plus loin avec les programmes, il est souvent difficile d'intégrer dans une seule analyse non seulement la radio mais aussi la télévision, non seulement les services anglais mais aussi les services français. Ce qu'on appelle communément la « crise » de Radio-Canada évoque essentiellement les problèmes de la télévision anglaise — son financement, son programme, son audience — et on peut craindre qu'elle éclipse les réussites, ou les problèmes d'un autre ordre, que connaissent la télévision française ou encore la radio.

Il n'empêche que Radio-Canada, tout bien considéré, est une vaste organisation aux fonctions multiples : elle exploite plusieurs réseaux, conformément à la loi; elle assume d'autres fonctions, services techniques et production d'émissions qui n'apparaissent pas à son mandat; elle remplit des obligations envers son personnel, ses affiliées, une multitude de créateurs et l'ensemble des contribuables. Nous nous sommes demandés si Radio-Canada, en définitive, n'avait pas crû démesurément.

Qu'il en fût autrement nous eusse étonnés. Car Radio-Canada est demeurée depuis soixante ans la seule société nationale de radiodiffusion et ses responsabilités se sont décuplées avec le temps. Ces dernières années, le besoin d'une deuxième chaîne de télévision consacrée aux émissions canadiennes s'est fait sentir; or, les démarches de Radio-Canada auprès du gouvernement pour financer le projet ont tourné court. Les Canadiens s'en remettent à Radio-Canada pour l'expression de la culture canadienne quand pourtant Radio-Canada attend toujours qu'on lui concède les moyens nécessaires pour accomplir au mieux sa tâche, ses multiples tâches.

Nous, du Groupe de travail, nous sommes nous-mêmes empêtrés dans les ambiguïtés canadiennes. Jusqu'à quel point nous le voulons canadien notre système de radiodiffusion? Aussi canadien que possible, dans les circonstances! Jusqu'à quel point nous le voulons public pour qu'il soit aussi canadien que possible? Aussi public que possible, dans les circonstances! Or, ces circonstances c'est notamment une conception plus pragmatique que philosophique du secteur public; c'est le sentiment qu'il incombe au public, sous une forme ou sous une autre, de couvrir les frais du secteur public; c'est l'hésitation des politiciens à soutenir un secteur public dont les nombreuses antennes répandent, en tout bien tout honneur, les faiblesses des politiciens.

Néanmoins, il y a des responsabilités importantes qui conviennent particulièrement au secteur public. C'est pourquoi, malgré les atermoiements que nous nous sommes complus à évoquer, ce rapport prône l'expansion du secteur public, autour de sa principale composante, Radio-Canada. Par conséquent, c'est avec Radio-Canada que nous entamons l'examen de ce secteur.

Notes

1. Broadcasting Research Unit, *The Public Service Idea in British Broadcasting: Main Principles*, Londres, B.F.I. Publishing, 1985. Ce texte a été particulièrement utile à ce sujet.
2. Laurent Picard, « Colloque sur la gestion moderne en radiotélévision » organisé par la Radiodiffusion-télévision Belge pour l'Union Européenne de Radiodiffusion, Bruxelles, les 17, 18 et 19 mai 1972.

Chapitre 10

La Société Radio-Canada

La Société Radio-Canada

Radio-Canada et le programme canadien

L'année 1986 marque le cinquantième anniversaire de Radio-Canada, pierre angulaire de notre système de radiodiffusion. Coïncidence remarquable pour la présentation d'un rapport comme le nôtre! Cette année donc, nombreux seront ceux qui, intra et extra-muros, feront l'apologie de ce Panthéon de la culture canadienne. À d'autres, la démarche apologétique. À nous, le soin d'examiner les nombreux maux qui affligent notre Société d'État. C'est l'objet du rapport de notre Groupe de travail.

Au fil des ans, la Société Radio-Canada a été passée au crible par tout un chacun. Elle déchaîne les passions de ses partisans et détracteurs. Nous avons pu le constater lors de nos rencontres publiques et privées d'un bout à l'autre du pays. Trop souvent, malheureusement, on ne démêle pas le vrai du faux. C'est pourquoi nous nous sommes imbus du devoir de braquer les projecteurs sur la réalité.

Tout d'abord, professons notre haute estime pour la Société Radio-Canada et notre vœu qu'elle demeure inaliénable. Nous sommes également fiers, en cela, de joindre le chorus des tenants de la radiodiffusion publique dont les premières harmonies remontent à la création de Radio-Canada en 1936 et, auparavant, à la première commission royale sur la radiodiffusion canadienne dont le rapport fut publié en 1929.

Nous avons déjà évoqué ces précédents historiques. À titre utile, rappelons seulement les préoccupations dont faisait état le premier ministre Bennett lors de la seconde lecture du projet de loi de 1932 sur la radiodiffusion :

> D'abord, ce pays doit contrôler absolument la radiodiffusion de source canadienne, sans ingérence ni influence étrangères. En l'absence de ce contrôle, la radiodiffusion ne peut jamais devenir une grande agence de communication pour les affaires nationales ou pour la propagation de la pensée et des idéals nationaux; et, sans ce contrôle, elle ne saurait devenir l'agence pour la diffusion de la pensée et de l'unité nationale[1].

L'histoire, inféodée aux influences étrangères, a dévié parfois de la trajectoire qu'aurait souhaitée M. Bennett. Le premier ministre serait certes satisfait de la « grande agence de communication » qu'est devenue la radiodiffusion publique sous la barre de la Société dont il a donné le coup d'envoi. Car Radio-Canada s'est acquittée honorablement de la mission décrite par M. Bennett, et ce, en dépit d'obstacles de taille — d'ordre géographique, financier, politique, démographique. Radio-Canada s'est dotée d'une des radios les plus prestigieuses au monde et d'une télévision qui se heurte de plein fouet avec l'industrie de divertissement la plus prodigieuse, la plus influente et la mieux financée sous le soleil — la télévision américaine.

Ce chapitre se veut à l'enseigne de la programmation canadienne et pour cause. Les techniques de distribution de la radiodiffusion, les câbles et les satellites en particulier, ont subjugué les canaux canadiens à l'influence étrangère redoutée de M. Bennett. Soyons explicites. Le téléspectateur canadien est

assujetti au matraquage d'une télévision américaine qui s'incruste. Moins caractérisé, le problème de la radio inquiète également moins. Mais il demeure qu'une volonté nationale doit présider au rééquilibrage du programme. Radiodiffuseurs du secteur public et, dans une certaine mesure, du secteur privé doivent mettre l'épaule à la roue. La part du lion revient inévitablement à Radio-Canada que l'on voudra voir comme une corne d'abondance de captivantes émissions de radio et de télévision canadiennes tous azimuts.

Exigence première de la *Loi sur la radiodiffusion*, Radio-Canada doit être « un service national de radiodiffusion dont la teneur et la nature soient principalement canadiennes ». En notre qualité de Groupe de travail, nous corroborons cette mission. Au fil des ans, des milliers de Canadiens ont canalisé talent et énergie à la production justement d'émissions « de teneur et nature » canadiennes à Radio-Canada. Les actualités télévisées de Radio-Canada, ses magazines d'affaires publiques, ses émissions sportives et ses dramatiques plaisent à des millions de Canadiens. Nombre de décideurs et pontifes, à l'instar des commissions d'enquête comme la nôtre, souhaitent que Radio-Canada réalise encore plus d'émissions canadiennes de qualité.

Il y a généralement accord sur les buts, mais non sur les moyens. À vrai dire, Radio-Canada est une pomme de discorde comme il y en a peu parmi les autres institutions canadiennes. La preuve en a été faite au cours de nos délibérations, dans le cadre de nos consultations proprement dites ou à l'occasion d'événements extérieurs. En 1985, un groupe de Canadiens, "Friends of Public Broadcasting", s'est levé pour exprimer son inquiétude devant les compressions jugées par trop outrancières du budget de Radio-Canada. Une lettre ouverte au premier ministre, en février 1985, traduit le désarroi du groupe devant les menaces qui stigmatisent l'avenir de Radio-Canada. À l'inverse d'autres redoutent une dilapidation des deniers publics et prônent la manière forte : exemple — la privatisation de certaines fonctions du réseau anglais. L'idée a cheminé un moment sous la coupe d'un groupe de gens d'affaires : "The Committee for the Responsible Privatization of CBC Television[2] ».

La Société Radio-Canada suscite le sentiment classique de dépit amoureux parmi les Canadiens. Ses adorateurs se complaisent à la critiquer. Ses détracteurs ne pourraient s'en passer. À titre exemplaire, ce n'est pas par hasard que le groupe "Friends of Public Broadcasting" s'est dénommé de la sorte plutôt que "Friends of the CBC". De son côté le président du Comité de privatisation, Allan Slaight a même proclamé que ses collègues et lui « se souciaient de Radio-Canada et reconnaissaient qu'un service de radiodiffusion publique joue un rôle important lorsqu'il parle aux Canadiens d'eux-mêmes[3] ».

Radio-Canada est accablée de blâmes : mauvaise gestion, bureaucratisation, inefficacité, insensibilité. . . Nos recherchistes ont recueilli des propos concordants des gens de métier et des artisans, employés et contractuels de Radio-Canada ou sous-traitants. Au Québec comme au Canada anglais, les créateurs, militant pour le respect des idéaux que Radio-Canada doit représenter, ont fait état de leur déception et consternation de voir ces idéaux sapés ou bien par la mauvaise gestion ou bien par d'adverses compressions budgétaires gouvernementales. On a l'impression parfois que c'est quasi malgré elle que Radio-Canada arrive à se surclasser.

Pour certains, il faut s'attaquer aux problèmes structurels. Le professeur François Baby de l'Université Laval, par exemple, ancien cadre supérieur de Radio-Canada, nous a affirmé que la Société s'était développée [. . .]

> suivant un modèle très fortement centralisé en se dotant d'une énorme infrastructure et superstructure bureaucratique et technocratique qui en est venue progressivement à écraser la créativité [et] la spontanéité [. . .][4].

Force nous est de constater que Radio-Canada traverse une période difficile. La situation actuelle est-elle plus critique que les autres durs moments que la Société a connus au cours des années? Nous ne saurions dire. Avouons d'ailleurs qu'il est difficile pour un organisme vaste et complexe, qu'il soit axé ou non sur la création, qu'il appartienne ou non au secteur public, d'éviter d'alimenter les potins. Le Groupe de travail a pu cerner certaines des causes les plus manifestes de la « crise » que traverse Radio-Canada. En premier lieu, elle découle indubitablement, du moins en partie, d'un budget qui, pendant la dernière décennie, n'a fait que décroître en dollars constants alors que la concurrence s'accentuait au préjudice de la suprématie antérieure de la Société.

Radio-Canada ne serait pas au bout de ses peines même si, par magie, ses coffres étaient renfloués et la concurrence réduite. Il ne suffit pas d'augmenter les crédits pour améliorer la performance de Radio-Canada au double titre de radiodiffuseur et d'entité administrative. Encore faut-il que nous définissions notre attente.

Toutes les recherches et consultations du monde ne permettront jamais de dégager un consensus permanent sur l'acquittement du mandat de Radio-Canada. L'avenir des arts et de la technologie échappe à toute disposition législative régissant les activités d'un organisme de création. Dans un organisme public de presse électronique, toute tentative de détermination d'objectifs spécifiques serait considérée comme une menace d'entrave à l'exercice de la liberté d'expression. La controverse est la contrepartie de la liberté de manœuvre et d'expression. Dans le cas présent, la controverse porte sur l'interprétation du mandat de Radio-Canada.

L'une des dispositions du mandat de Radio-Canada en matière de programme explique à elle seule sa démarche en vue de sastisfaire tous les publics. La loi stipule que le service national de radiodiffusion devrait « être un *service équilibré* qui renseigne, éclaire et divertisse les personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers, et qui offre une répartition équitable de *toute la gamme de la programmation* » (c'est nous qui soulignons). Même si cette disposition s'applique à la fois à la radio et à la télévision, l'évolution historique des deux services a été fort différente. Florissante dès ses débuts, la radio privée a fait son apparition en 1919, 13 ans avant la création d'un service public de radiodiffusion par le gouvernement Bennett. Avec raison, croyons-nous, la radio de Radio-Canada diffuse un programme plus spécialisé.

Dans les premières années de la télévision publique, en revanche, Radio-Canada a développé des réseaux, français et anglais à un rythme plus rapide que le secteur privé. Il a fallu attendre 1961 pour que le réseau CTV et Télé-Métropole, tête du réseau TVA, obtiennent leur licence. Plus encore que la

radio, la télévision apportait à la Société deux responsabilités onéreuses. Premièrement, la Société devait toucher le plus grand nombre de Canadiens. Deuxièmement, il lui incombait d'offrir un programme varié à tous ses auditoires, attendu que les radiodiffuseurs commerciaux se refusaient à produire des émissions non rentables (actualités, dramatiques, émissions pour enfants, émissions religieuses, etc.) ou ne desservaient pas toutes les régions du pays.

La télévision de Radio-Canada voulait offrir une sélection télévisuelle véritable; cela se traduisit dans les faits par des émissions canadiennes et américaines. Ces dernières sont évidemment devenues denrées de consommation courante pour nombre de Canadiens. Notre examen des grilles-horaires locales révèle qu'à de nombreuses agglomérations canadiennes la câblodistribution offre une plus grande sélection d'émissions américaines que n'en dispose l'abonné moyen de Manhattan ou d'autres grandes villes américaines[5].

Les émissions américaines ou de style américain ne constituent pas une menace à la survie de notre culture, estime le Groupe de travail. Les émissions américaines sont bien conçues, souvent passionnantes et parfois agréables à regarder. Il n'y a danger que si la télévision américaine baillonne les Canadiens en raison de la pauvreté des moyens financiers qu'elle laisse à la production nationale. C'est là que Radio-Canada entre en scène.

Nous avons accepté notre mandat sans idées préconçues d'expansion ou de régression à insuffler à Radio-Canada. Nous avons plutôt essayé d'accoler aux activités de Radio-Canada un modèle visionnaire de service national, quitte à calculer par la suite les coûts de telle opération. En matière de programme, nous suggérons un mouvement paradoxal de régression et d'expansion : régression parce que Radio-Canada n'a plus à satisfaire le besoin canadien d'émissions américaines, cette tâche étant maintenant partagée; expansion parce qu'il reste beaucoup à faire, surtout au chapitre du divertissement à la télévision.

Radio-Canada observe la règle qui prévaut dans toute la radiodiffusion canadienne. Les resssources matérielles et la technologie l'emportent malheureusement sur le programme. Nous ne voulons pas nécessairement dire que Radio-Canada possède trop de locaux ou trop d'équipements de studio (en fait, à certains endroits, les installations de Radio-Canada apparaissent inadéquates ou désuètes, sinon les deux). Notre sentiment est plutôt qu'à l'époque de la planification et du déploiement des ressources de Radio-Canada, l'accent était plutôt sur la diffusion que la production. Dans un monde moins concurrentiel et moins avancé sur le plan technique, la première responsabilité de Radio-Canada était la parité de service. La qualité n'était pas le critère, mais plutôt la pénétration géographique.

Les temps changent. La façon de voir et les aspirations de nombreux employés de Radio-Canada ne sont pas nécessairement au tempo des modifications apportées au déploiement des ressources matérielles notamment après deux ans de graves compressions budgétaires. C'est la raison pour laquelle nous plaidons un peu plus loin non pas pour un autre train de restrictions budgétaires, mais pour le regroupement des ressources, en particulier dans les régions, et une évaluation plus réaliste de la production attendue des stations de Radio-Canada.

Structure et organisation de Radio-Canada[6]

L'infrastructure de distribution

Radio-Canada et son public sont des accoïntances. La plupart des Canadiens ont l'impression de connaître la Société par le biais des émissions qu'ils regardent ou écoutent. La transmission aux récepteurs est le dernier maillon de la chaîne du programme pour le radiodiffuseur. C'est la seule étape qui compte véritablement pour le public.

Les différentes stations qui apportent à leurs auditoires les émissions locales, régionales et nationales dépassent naturellement l'envergure du simple centre de diffusion. Elles jouent également le rôle de centres de production pour le programme local de même qu'elles contribuent à des éléments, à des épisodes ou à des séries d'émissions de la grille-horaire du réseau. Par ailleurs, les stations de radio et de télévision que possède et exploite Radio-Canada sont loin de suffire à la prestation des six principaux réseaux de la Société, qui sont les suivants : télévision de langue française, radio mono de langue française, radio stéréo de langue française, télévision de langue anglaise, radio mono de langue anglaise et radio stéréo de langue anglaise.

Il est possible de se faire une petite idée de la complexité relative des installations de production et de distribution en faisant la comparaison suivante. Les quatre services de base (télévision et radio de langue anglaise, télévision et radio de langue française), qui exploitent les six réseaux susmentionnés, disposent actuellement d'environ 75 points de production à travers le pays. Ce chiffre inclut tous les centres où est produite une émission quelconque (à de nombreux points, naturellement, les mêmes locaux abritent deux services ou plus). En revanche, Radio-Canada administre un parc de plus de 1 600 émetteurs pour transmettre le programme de ses quatre services, y compris la radio mono et stéréo dans les deux langues.

Ces points d'émission relèvent essentiellement de trois catégories différentes : les émetteurs faisant partie d'une station appartenant à Radio-Canada, ceux qui font partie d'une station affiliée et les réémetteurs qui sont normalement indépendants des stations. Tous ces points sont interreliés d'une façon extrêmement complexe, grâce à une architecture de branchement, comprenant les centres de distribution du réseau, régionaux et infrarégionaux, dont les plus importants et les plus coûteux sont les stations que possède et exploite Radio-Canada.

Tableau 10.1 Stations de Radio-Canada en exploitation – Juin 1986

	Télévision		Radio			
	Anglais	Français	Anglais		Français	
	18	13	31	Mono	15	
			16	Stéréo	6	
Total	31		68			

Les stations affiliées

Sauf en ce qui a trait aux deux réseaux stéréo, Radio-Canada s'appuie sur un certain nombre de stations commerciales, avec lesquelles elle a conclu des accords d'affiliation en vue de la distribution de ses signaux dans diverses régions du pays. Il faut chercher les raisons de cette association dans la suprématie historique de Radio-Canada au sein de la radiodiffusion de même que dans la nécessité d'économiser les fonds publics. Jusqu'en 1958, la Société avait en réalité la haute main sur tous les aspects techniques et fonctionnels de la radiodiffusion au Canada, puisqu'elle était l'organisme de réglementation du secteur privé en plus d'assumer son rôle de radiodiffuseur public national.

À cause du coût prohibitif de la prestation de services de radio et de télévision dans toutes les régions du pays et de l'alliance implicite entre les secteurs public et privé au sein d'un « système unique », Radio-Canada, mû par la nécessité d'assurer le rayonnement le plus complet possible, fit appel à la collaboration de plusieurs douzaines de stations commerciales. Cette solution était beaucoup moins coûteuse que la construction de ses propres stations ou des émetteurs.

Actuellement, Radio-Canada a conclu des accords individuels avec 31 stations de télévision privées (5 stations françaises et 26 stations anglaises) ainsi qu'avec 17 stations de radio privées (7 françaises et 10 anglaises). Les stations de radio affiliées ne jouent plus un rôle de premier plan et leur nombre a été considérablement réduit au cours des dernières années dans le cadre du Plan de remplacement des affiliées de la radio. Pour la télévision, cependant, les stations affiliées continuent à avoir des répercussions importantes à trois égards : l'auditoire, la programmation du réseau et les recettes.

Distinguons entre les stations affiliées, celles des régions sans aucun autre service de Radio-Canada, et celles des régions déjà desservies par les émetteurs de Radio-Canada. Les téléspectateurs des zones à service unique — le groupe le plus important — représentent près du tiers de l'auditoire total de langues française et anglaise — soit quelque 29 p. 100.

Ce pourcentage du public ne voit cependant pas les mêmes émissions réseau que les téléspectateurs des stations de Radio-Canada. Les stations affiliées sont tenues de diffuser « le temps réservé », certaines émissions obligatoires ainsi désignées alors qu'elles peuvent puiser dans « le temps disponible », le reste de la grille horaire, les émissions dont elles ont besoin pour compléter leur programme. Aucune station affiliée ne diffuse intégralement le programme français ou anglais. Sur un total de 84 heures d'émissions de langue anglaise, les diverses stations affiliées transmettent suivant le cas de 50 à 80 heures. Pour les 119 heures d'émissions de langue française, la fourchette est de 88 à 117 heures. Certaines stations affiliées du réseau anglais modifient l'horaire de certaines émissions réseau qu'elles diffusent pendant les périodes de faible écoute afin de leur substituer des émissions américaines plus populaires aux heures de grande écoute.

Utilisation des transpondeurs de satellite

Les neuf transpondeurs loués par Radio-Canada sur le satellite Anik D1 constituent indubitablement le maillon le plus crucial et pourtant le moins visible de

cette chaîne de distribution complexe. Le satellite sert à relayer les émissions des principaux réseaux aux centres régionaux de diffusion, tâche considérablement compliquée par le fait que tous les signaux doivent être transmis à travers cinq différents fuseaux horaires en différé.

Une bonne partie de la capacité du satellite assure la prestation du Service du nord que nous analyserons plus loin. Le satellite a rendu possible la radiodiffusion dans le Grand Nord d'émissions en direct et a grandement facilité la réalisation d'émissions en langues autochtones. De façon générale, on a gagné en qualité et en accessibilité.

En plus de son impact spectaculaire sur la prestation aux auditoires éloignés, le satellite a permis d'élaborer de nouvelles formules d'émissions. Citons l'introduction de l'interview à distance aux émissions comme *Le Point* et *The Journal* où l'animateur semble être en face d'un interlocuteur, pourtant à des milliers de kilomètres. Un certain nombre de magazines d'affaires publiques de Radio-Canada français ou anglais font une utilisation considérable de trois des transpondeurs pour relayer quotidiennement des éléments d'émission.

En plus de ces prestations aux principaux réseaux, Radio-Canada confie au satellite la transmission à tous les câblodistributeurs du pays de ses deux réseaux affectés aux débats de la Chambre des Communes en français et en anglais. Seul un nombre restreint de téléspectateurs peut voir ces débats qui ne sont pas diffusés par voie hertzienne. Pour les recevoir, la plupart des abonnés au câble ont besoin d'un câblosélecteur.

En dépit de l'utilisation de plus en plus intensive de la technologie des satellites et de ses avantages, la distribution régionale et infrarégionale dépend encore en grande partie d'équipements terrestres appartenant à Radio-Canada, par exemple, ses transmetteurs par voie hertzienne, ou loués à des sociétés exploitantes de télécommunications, comme c'est le cas pour les réseaux micro-ondes fournis par Telecom Canada, le consortium des entreprises de téléphone.

Les équipements terrestres, transmetteurs par voie hertzienne et réseaux micro-ondes, représentent une dépense plus importante que les prestations par satellite, soit un peu plus de 20 millions de dollars chacun par rapport à un peu moins de 20 millions de dollars dans le cas des satellites. Il en coûte à Radio-Canada, pour tous ses centres de production réunis, plus de 60 millions de dollars, soit autant que pour ces trois services regroupés, pour l'entretien d'installations de présentation et de diffusion en différé vers les divers fuseaux horaires. Les coûts totaux de distribution pour les huit réseaux s'élèvent à environ 145 millions de dollars par an, dont 16 millions de dollars environ rétribuent les stations affiliées pour leurs services.

Production et acquisition d'émissions

Le public peut tenir pour acquis le système de prestation des émissions. Ce n'est pourtant pas le cas des émissions elles-mêmes, qui éclairent, renseignent et divertissent. Le flux ininterrompu du programme quotidien dissimule une série de mécanismes complexes : les structures en place à Radio-Canada pour la production, l'achat et la programmation des différentes émissions de radio et de télévision.

Pratiquement tous les radiodiffuseurs, tant publics que privés, doivent réaliser un équilibre entre la production et l'achat d'émissions, d'une part, et la

satisfaction des besoins nationaux et des besoins locaux, d'autre part. Quant à Radio-Canada, la situation se complique, du fait du nombre de réseaux et de centres de production qu'elle exploite. En gros, les émissions présentées par n'importe laquelle des stations de Radio-Canada proviennent de l'une des cinq sources suivantes :

- *production nationale* (diffusion à tout le réseau)
- *production locale* (diffusée localement ou à la région, ou à tout le réseau)
- *échange régional* (émission produite à un centre, diffusée par une station ou plusieurs stations dans d'autres régions)
- *fournisseur canadien* (acquisition auprès d'un indépendant, pouvant nécessiter l'achat de droits, une participation au capital-actions ou une autre forme de coproduction)
- *fournisseur étranger* (distributeur, maison de production ou autre organisme de diffusion).

Radio et télévision font l'objet d'un examen distinct en raison de leur bassin différent d'approvisionnements.

La télévision

Les deux réseaux de télévision, de langue française et de langue anglaise, organisés essentiellement de la même façon, sont dirigés par un vice-président dont le bureau central est situé à Montréal et à Toronto, respectivement. Chacun d'eux est responsable du programme à tous les niveaux. L'exploitation régionale relève du siège social de la Société à Ottawa. La tête du réseau de la télévision de langue française à Montréal est complétée par 12 stations régionales au Québec et ailleurs au Canada. On dénombre 17 stations régionales de langue anglaise, en plus de la station de Toronto.

Les deux réseaux ainsi que les différentes stations produisent des émissions. Naturellement, comme ils disposent de ressources beaucoup plus considérables et qu'ils assument la responsabilité d'une grille quotidienne équilibrée, les réseaux s'adjugent la part du lion du programme, en particulier les segments des périodes de grande écoute. La production des stations dépend de leur envergure et de leur situation géographique et varie énormément de l'une à l'autre.

Les trois plus petites stations de langue anglaise ont produit moins de 60 heures chacune en 1985-1986, tandis que la production de Toronto dépassait 1 000 heures[7]. Environ la moitié des stations de langue anglaise produisent entre 400 et 500 heures par an d'émissions originales. Cette disproportion est encore plus marquée dans le cas de la télévision française. Plus de la moitié de ses stations sont situées dans des régions où la concentration de francophones est très faible. Les stations régionales ont produit moins de 6 p. 100 des émissions diffusées au réseau français en 1984-1985.

L'équilibre entre la production du réseau et la production régionale se présente comme suit. Du côté anglais, environ 3 000 heures sont produites par le réseau par rapport à quelque 11 000 par les régions, surtout des actualités. Du côté français, la proportion est presque inversée puisque le réseau produit environ 3 500 heures par rapport à 2 500 émanant des régions. Comme nous l'avons signalé, certaines des émissions produites en région sont diffusées dans

la zone de rayonnement uniquement, alors que certaines émissions ou parties d'émissions peuvent être présentées à d'autres antennes régionales, dans le cadre d'un échange interrégional. D'autres émissions encore peuvent être produites dans les régions pour être diffusées à l'échelle du réseau national. Cette dernière formule n'est pas très répandue, mais elle gagne du terrain au fur et à mesure des efforts de concentration des ressources télévisuelles régionales.

Le contenu canadien

Tous les radiodiffuseurs canadiens sont tenus, aux termes des règlements du CRTC en matière de télévision, de diffuser un minimum donné d'émissions produites par des Canadiens. Radio-Canada est soumis à des normes plus strictes que les diffuseurs privés. La Société doit offrir une moyenne quotidienne d'au moins 60 p. 100 de contenu canadien, pour les principaux réseaux, et d'au moins 60 p. 100 aux heures de grande écoute (soit de 18 h à 24 h, selon la définition du CRTC). Les valeurs analogues pour le secteur privé sont de 60 et de 50 p. 100.

En pratique, Radio-Canada a depuis longtemps dépassé ces exigences minimales. Même si l'on donne aux heures de grande écoute une définition plus étroite, les situant entre 19 h et 23 h, le contenu canadien des réseaux français et anglais dépasse 75 p. 100. Depuis 1983, la Société s'est en effet donné comme objectif d'augmenter graduellement, en cinq ans, le contenu canadien des émissions diffusées aux heures de grande écoute. Le contenu canadien sera porté à plus de 80 p. 100, en particulier au réseau anglais, suite au remplacement des émissions commerciales américaines par des productions canadiennes. Radio-Canada a fait état, lors de déclarations publiques que la réussite de ce dessein dépendait dans une large mesure de l'augmentation des fonds mis à sa disposition.

Production des indépendants

Dans les démocraties occidentales, les télévisions d'état recourrent maintenant volontiers de plus en plus aux producteurs indépendants. Radio-Canada ne fait pas exception et a adopté une politique à long terme d'accroissement des productions indépendantes, à l'exception des sports et de l'information, à 50 p. 100 d'ici à 1988. Parallèlement, Radio-Canada s'est engagée par ses conventions collectives, notamment avec l'Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion (NABET), principal syndicat technique de Radio-Canada, à conserver un pourcentage minimum de personnel de production interne. L'expansion progressive des productions indépendantes au détriment des émissions étrangères, permet provisoirement à Radio-Canada de conserver le même pourcentage d'émissions maison.

À la différence des autres diffuseurs canadiens, Radio-Canada entretient avec les producteurs indépendants une relation caractérisée. La Société a été longtemps la seule cliente régulière d'émissions réalisées par des indépendants : affaires publiques, variétés et dramatiques. La faveur des radiodiffuseurs privés va plutôt aux émissions américaines qui coûtent moins cher; dans le cas des productions exigées par la norme, la règle est la réalisation d'émissions maison ou de faire appel à des sociétés de production à intégration verticale.

Le mandat culturel de Radio-Canada a donné un créneau à certaines catégories d'émissions pour lesquelles la demande du secteur privé était nulle. La Société, acheteur en situation de monopole, disposait d'une grande capacité de production interne pour un très petit marché. Et elle payait des « redevances » — montant négocié versé aux détenteurs des droits d'une émission en contrepartie de l'autorisation de la diffuser une ou plusieurs fois — ces redevances généralement minimes ne représentaient souvent même pas 20 p. 100 du budget des émissions. Les producteurs indépendants devaient donc combler la différence par d'autres ventes sur le marché intérieur ou étranger.

Par contraste, aux États-Unis les réseaux payaient généralement l'équivalent de 80 p. 100 ou plus du budget des émissions en droits de diffusion, reflet de différences fondamentales. D'abord, le marché américain est beaucoup plus vaste et plus concurrentiel. Ensuite, la Federal Communications Commission (FCC) a empêché les réseaux de produire ou de co-produire des émissions de divertissement en raison de la loi antitrust interdisant l'intégration verticale. Le paiement de redevances, correspondant à un pourcentage appréciable des frais de production, était leur seule façon de se procurer des émissions. Paradoxalement, alors que le reste du monde évolue vers une plus grande utilisation des productions hors réseau, les contraintes s'assouplissent aux États-Unis afin de permettre aux réseaux américains de commencer à produire des émissions de divertissement.

Le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes

Les relations entre Radio-Canada et le secteur indépendant laissaient à désirer. Le ministre des Communications décida en 1983 de créer un fonds d'encouragement à la production d'émissions de télévision par des indépendants, administré par la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, mieux connue sous le nom de Téléfilm Canada (voir chapitre 14). Selon les dispositions originales du Fonds, les projets destinés à Radio-Canada pouvaient être subventionnés jusqu'à concurrence de la moitié des fonds disponibles.

Dès la première année, la Société était devenue, et de loin, le principal participant, fournissant au moins 85 p. 100 de tous les investissements des radiodiffuseurs aux projets du Fonds. Les investissements de Radio-Canada, grâce à la règle des 2 pour 1, se gonflaient en budgets de production beaucoup plus élevés. En 1984-1985, Radio-Canada a réussi à doubler le nombre d'heures de diffusion consacrées à des productions indépendantes, soit 500 heures. La catégorie des dramatiques canadiennes, depuis longtemps négligée, a été la principale bénéficiaire de cette nouvelle abondance.

Le Fonds a permis à Radio-Canada, de même qu'aux radiodiffuseurs privés, de bénéficier d'un budget accru pour un niveau donné d'investissement. Or, le système reposait sur la stabilité des investissements des radiodiffuseurs, en particulier de Radio-Canada, qui, dans la deuxième année d'existence du Fonds (1984-1985), accaparait les deux tiers environ des projets et des budgets totaux de production du Fonds. Le système était donc en butte aux restrictions budgétaires de la Société.

La réduction de 85 millions de dollars au budget de Radio-Canada, annoncée à l'automne 1984, mit en péril les activités du Fonds. La production ralentit, ajoutant à d'autres inquiétudes comme le déséquilibre croissant entre les productions de langues française et anglaise. Finalement, la réglementation du Fonds fut modifiée en profondeur. Changement signifiant, Téléfilm pouvait désormais investir non plus le tiers, mais jusqu'à 49 p. 100 du coût de certaines productions et, en particulier, des émissions totalement canadiennes. On visait à maximaliser la capacité financière de la Société.

Nombreux sont encore les points d'interrogation. Quel est l'avenir des relations entre Radio-Canada et Téléfilm? Quelle est l'orientation du mandat du Fonds? Quelles sont les perspectives de croissance soutenue de la production indépendante, parrainée par Radio-Canada? Le Fonds de développement fait l'objet d'une analyse distincte au chapitre 14.

Les coûts de la télévision

Il a toujours été difficile de comparer les coûts, par réseau et par région, de la télévision de langue française et de celle de langue anglaise, ou de la télévision et de la radio, à cause du système de responsabilité financière propre à Radio-Canada et du croisement des fonds et des services à de nombreux endroits. Les difficultés inhérentes au calcul des coûts des émissions sont amplifiées par les relations structurelles et financières qui existent entre les émissions proprement dites et d'autres fonctions, comme le soutien à l'exploitation (ingénierie, finances, ressources humaines, etc.) et la transmission. Tout cela se complique avec les compressions budgétaires. Une nouvelle méthode de comptabilité du « coût réel » pour la radiodiffusion régionale vient d'alléger considérablement ce travail.

On ne peut extrapoler sur les dépenses que si on comprend l'ampleur et les sources du budget de Radio-Canada. Pour l'exercice financier courant, le budget total de Radio-Canada atteint environ 1,1 milliard de dollars, compte tenu des compressions récentes. Tous les fonds ne proviennent pas de la cassette gouvernementale. Plus de 22 p. 100 représentent les recettes de l'activité commerciale de Radio-Canada, prévues lors de la planification budgétaire annuelle. Ce montant est ensuite soustrait des dépenses planifiées et approuvées par l'État. Le solde d'environ 80 p. 100 (qui varie naturellement d'une année à l'autre) est ensuite accordé par la voie des crédits de Radio-Canada votés tous les ans par le Parlement. Le montant actuel de l'enveloppe est de 848 millions de dollars. (Pour de plus amples détails sur le financement de Radio-Canada, voir également le tableau 29.2 du chapitre 29.)

En termes de coût réel, compte tenu de l'interfinancement des divers services, la télévision régionale devrait coûter un peu plus de 130 millions de dollars pour le réseau anglais en 1986-1987 et quelque 45 millions de dollars pour le réseau français, sans compter les services de soutien, la transmission et les émissions achetées à l'extérieur. On ne dispose pas de données parfaitement comparables pour les activités correspondantes de production d'émissions du réseau. Une estimation de 220 millions environ pour le réseau anglais et d'à peu près 170 millions pour le réseau français serait assez juste. L'écart budgétaire

entre les deux réseaux provient du fait que le premier compte sa station mère de Montréal, CBFT, dans le budget du réseau, alors que le réseau anglais n'inclut pas la station de Toronto, CBLT.

La radio

La radio est d'une simplicité déconcertante si on la compare à la télévision. La production et l'acquisition d'émissions ne soumettent pas la radio aux mêmes affres de coûts, réglementation et relations avec les fournisseurs. Suit un aperçu de la structure des réseaux de radio, de leur programme et de leurs principales dépenses.

Structure des réseaux

Lorsqu'il est question du service radio de langue anglaise ou de langue française à quelque établissement de Radio-Canada, il peut s'agir de l'un ou l'autre des deux principaux réseaux, ou des deux, les réseaux mono et stéréo. Ces termes mêmes peuvent porter à confusion étant donné que les deux réseaux ne correspondent pas exactement aux services dans les bandes MA et MF, respectivement. Cette situation s'explique par les contraintes financières qui obligent Radio-Canada à assurer par endroits son service mono dans les bandes MF.

En outre, dans certaines régions où la distribution des réseaux français se limite à une seule chaîne, on offre un « service de base », regroupant des émissions, diurnes du service mono et nocturnes du service stéréo. Pour ajouter encore à la confusion, Radio-Canada songe à adopter les appellations Radio 1 et Radio 2 pour les réseaux mono et stéréo; cet usage n'est pas encore la règle.

Le service de radio de Radio-Canada diffère nettement des services de télévision à plus d'un chef. D'une part, le programme de tous les réseaux, à la seule exception des enregistrements musicaux, est presque exclusivement canadien. D'autre part, la grande majorité des émissions parlées — d'actualités, spéciales, dramatiques — sont des émissions maison. Finalement, à la différence de la télévision, il n'existe pas d'industrie privée de production radio.

Cela n'implique pas que tout le personnel de création soit permanent à la radio. Au contraire, la plupart des interprètes, rédacteurs et producteurs sont des pigistes. Ce sont souvent des contractuels à long terme, tandis que la plupart des techniciens et des employés de soutien font partie du personnel permanent. La plupart des employés, de toute façon, travaillent dans les locaux de Radio-Canada et bénéficient du soutien organisationnel de la Société.

En outre, les centres de production régionaux ont un rôle beaucoup plus important à jouer à la radio qu'à la télévision. Les réseaux mono réservent plusieurs heures par jour aux stations locales. Celles-ci présentent les actualités, des interviews, d'autres informations ainsi que des rubriques de service comme la météo, à leur auditoire. À la télévision, les heures de grande écoute sont en bonne partie occupées par le réseau. À la radio, ce sont précisément ces heures — tôt le matin et en fin d'après-midi — qui sont consacrées aux questions d'intérêt local, du moins au réseau mono.

Le réseau stéréo de langue française transmet ses émissions exclusivement de ses studios de Montréal sans réserve de temps aux stations locales. Il n'en reste pas moins que, globalement, la production annuelle de la radio de langue française comprend quelque 42 000 heures d'émissions régionales, diffusées directement ou retransmises par Montréal. Quant à la radio de langue anglaise, elle dépend beaucoup plus encore de ces centres régionaux. Ainsi, d'une production totale de quelque 71 000 heures d'émissions (témoignant d'un nombre plus élevé de stations anglaises), plus de 60 000 sont produites en région — soit environ 60 p. 100 du programme mono et 70 p. 100 de la grille stéréo.

Enfin, la radio de Radio-Canada est beaucoup plus originale si on la compare à ses concurrents commerciaux que la télévision de Radio-Canada ne l'est dans sa discipline. À quelques exceptions près, les stations de radio de Radio-Canada sont les seules du système à ne pas être tributaires de la publicité. La télévision de Radio-Canada, en revanche, présente des messages publicitaires de même qu'un certain nombre d'émissions, des feuilletons américains notamment, qui ne lui sont pas exclusifs. La radio de Radio-Canada fonctionne dans un marché beaucoup plus fragmenté — c'est-à-dire qu'un grand nombre de stations se disputent un même auditoire. La part globale de Radio-Canada sur le marché de la radio est d'environ 13 p. 100 de l'auditoire. Cela représente un peu plus de la moitié du pourcentage total de téléspectateurs fidèles à la télévision de Radio-Canada et à ses stations affiliées.

Programmes

À la radio de langue française ou de langue anglaise, une stratégie particulière préside à l'élaboration du programme des deux réseaux. Les réseaux mono, axés sur les émissions d'information, la musique légère et la conversation, s'adressent à un auditoire plus vaste que les réseaux stéréo. La vocation d'actualité des réseaux MA s'agence bien à leur auditoire théorique, qui est actuellement de 99 p. 100 de la population des deux langues.

Alors que les réseaux mono mettent l'accent sur l'information et l'intérêt local, les réseaux stéréo sont synonymes de divertissements culturels : musique, enregistrements ou concerts en direct, émissions spéciales ou documentaires. En définitive, le plateau de la balance penche en faveur de la culture au sens strict plutôt que vers l'actualité locale et le pratique. Ce mandat est en tous points conforme au degré de rayonnement de la radio stéréo, inférieur à celui de la radio mono. La radio stéréo atteint à peu près les trois quarts des auditoires anglophone et francophone, respectivement. Depuis 1984, toutefois, Radio-Canada transmet les signaux de ses réseaux stéréo à tous les câblodistributeurs également porteurs des réseaux de télévision des débats de la Chambre des Communes.

Les dépenses de la radio

Le nombre supérieur de stations de radio de langue anglaise, où la production régionale est plus marquée, apparaît dans le bilan des dépenses de Toronto et de

Montréal. Là encore, signalons que nous nous limitons à des approximations pour des raisons de clarté. La radio française alloue environ 40 millions de dollars au programme réseau, soit deux fois plus qu'au programme régional qui ne coûte qu'environ 20 millions de dollars. La radio anglaise consacre environ 37 millions de dollars au programme réseau et 53 millions de dollars au programme régional.

Si l'on considère les dépenses de programmation pour chacun des quatre réseaux de radio, on constate que les radios de langues française et anglaise consacrent toutes deux environ cinq fois plus de crédits à la radio mono qu'à la radio stéréo. Parmi les anglophones ayant accès à la gamme complète des services de radio de Radio-Canada, l'audience de la radio mono est environ quatre fois supérieure à celle de la radio stéréo, c'est-à-dire à peu près 8 p. 100 contre 2 p. 100. La différence est moins marquée du côté français où la proportion d'auditeurs est d'environ 6 p. 100 à la radio mono et de 2 p. 100 à la radio stéréo.

Une large tranche de ces dépenses de programmation est affectée directement à l'essor des talents canadiens. La radio dispose relativement de plus de fonds à cet effet que la télévision, étant donné ses déboursés minimes pour l'achat d'émissions à l'extérieur. La radio mène ses opérations « découverte » grâce à des concours d'interprètes, de compositeurs et d'écrivains, des commandes ou l'organisation d'ateliers et de projets en collaboration avec les associations des arts de la scène. Autre exemple d'émulation des artistes : le contrat avec l'American Federation of Musicians garantit un montant minimum de dépenses annuelles. En vertu de cette entente, le réseau stéréo français consacre environ la moitié de ses dépenses directes de programmation à cette fédération. Toutefois, Radio-Canada, qui s'enorgueillissait autrefois de tout un réseau d'orchestres, n'en a plus qu'un, le CBC Vancouver Orchestra!

Activités complémentaires de radiodiffusion ou autre

On pourrait lire en filigrane au début de ce chapitre que Radio-Canada participe à tout un registre d'activités qui échappe à l'observation distraite. La Société est une organisation à la fois vaste et diversifiée, qui dessert un territoire souverain s'étendant sur des milliers de kilomètres. Elle est aussi présente dans de nombreuses autres régions du globe. Sa complexité, elle la doit à sa taille, mais aussi à son caractère hétérogène de société investie d'une mission de service public dont l'action est contrecarrée par la nécessité d'entrer en concurrence avec la télévision commerciale.

La plupart des activités qui seront passées en revue ne sont pas vraiment extraordinaires. Elles sont, de même que les services des principaux réseaux décrits précédemment, l'apanage des radiodiffuseurs commerciaux ou des autres radiodiffuseurs publics. Ce qui est extraordinaire, c'est qu'une même société chapeaute ces activités dans un climat de difficile cœxistence. Une esquisse à peine ébauchée permettra de comprendre l'unicité de Radio-Canada dans ses points forts et faibles. L'énumération suivante comprend des activités choisies parmi les services d'exploitation généraux et parmi les services de radiodiffusion non inclus dans le mandat de la Société.

Siège de l'ingénierie

Radio-Canada exploite un vaste établissement technique à Montréal destiné à répondre à tous les besoins de la Société. Son budget annuel est d'environ 10 millions de dollars. Ce centre est responsable non seulement des activités courantes et de la gestion d'énormes immobilisations en matériel de production, de post-production et de transmission, mais également de la conception et de la construction des nouvelles installations qu'il s'agisse de transmetteurs, de studios ou de stations complètes.

Les services d'ingéniérie sont essentiels aux radiodiffuseurs, car la technologie n'est pas dissociable de la radiodiffusion. À Radio-Canada, la compétence technique est non seulement une fonction de soutien, mais également une marchandise qu'elle commercialise. Au début de 1986, le Siège de l'ingénierie a reçu l'autorisation ministérielle de vendre ses services de planification et de conception techniques à des clients étrangers, notamment aux pays en voie de développement. On envisage de développer cette fonction de rentabilisation de l'ingénierie en étroite collaboration avec les fournisseurs canadiens du secteur privé.

Les Entreprises Radio-Canada

À part la vente de temps publicitaire pour ses réseaux de télévision, les principales sources de recettes de Radio-Canada sont coordonnées par les Entreprises Radio-Canada. Leur mission est de vendre les produits de Radio-Canada à diverses clientèles ainsi que le font ses homologues des autres organismes nationaux de radiodiffusion. Le désir de vendre des émissions aux radiodiffuseurs étrangers en est à l'origine. Division de la Société, elle a son siège à Montréal et transige à la fois au nom des réseaux français et anglais.

Ses principales activités peuvent être regroupées en trois catégories : vente de programmes, produits de consommation, et accords de pré-vente et de co-production. Par conséquent, les Entreprises assument trois fonctions plutôt différentes : diffusion, vente au détail et co-production. Les recettes brutes de la vente d'émissions devraient atteindre environ 7 millions de dollars au cours de l'exercice financier actuel. Sont inclus les ventes à l'étranger et les droits de rediffusion versés par les radiodiffuseurs canadiens d'émissions éducatives.

La vente de produits de consommation, fonction de mise en marché, ne réalise que la moitié environ des recettes de la vente d'émissions, mais elle est en quelque sorte plus diversifiée. Elle inclut la vente au public d'enregistrements musicaux, comme la collection de musique classique SM5000, d'enregistrements d'émissions parlées, de publications et de transcriptions, en plus des articles de publicité, comme les tasses portant le logo de la Société. Mais le secteur de croissance le plus prometteur de la vente au détail est peut-être la vente directe de vidéocassettes pré-enregistrées, gamme de produits inconnue il y a quelques années encore.

Activités et événements spéciaux

Chaque année apporte son cortège d'événements spéciaux d'intérêt général que ne peut ignorer le radiodiffuseur national. Ces manifestations peuvent être

prévues ou imprévues. Les événements prévus sont d'ordre courant, les conventions politiques, élections, ou exceptionnels comme la visite du Pape ou Expo 86. Certains événements fortuits requièrent un déploiement en masse, à grande échelle, des ressources journalistiques de Radio-Canada. Entrent dans cette catégorie les catastrophes naturelles et les conflits, telles les guerres, les insurrections et, pourrait-on même ajouter, les campagnes électorales subites.

Certains des événements spéciaux, même planifiés, exigent des efforts considérables de la part de Radio-Canada. En raison de son statut, la Société est parfois tenue de l'accueil de ses homologues étrangers et, par conséquent, de fournir non seulement des images et des commentaires à l'intention des Canadiens mais aussi des installations et la matière des émissions aux radiodiffuseurs en mission. Ce rôle, à l'occasion de la visite papale s'est révélé une entreprise coûteuse, à laquelle il a fallu allouer un crédit spécial de 9 millions de dollars.

La Société est de temps à autre appelée à participer à d'autres activités spéciales ou expérimentales en dehors de ses services de radiodiffuseur. L'une des expériences les plus intéressantes à cet égard a été pour Radio-Canada de participer à une application pilote de la technologie de Télidon. Cette expérience, connue sous le nom d'IRIS (information retransmise instantanément de la source) a eu lieu de 1981 à 1986 et avait pour but de donner aux journalistes de Radio-Canada, ainsi qu'aux abonnés à titre expérimental, l'occasion d'utiliser un service d'information par télétexte fourni par Radio-Canada.

Services de radiodiffusion hors mandat

Au cours des années, Radio-Canada a eu à se porter au-delà de ses principaux réseaux, et même au-delà des frontières du Canada, dans l'exercice de toute la gamme de ses responsabilités. Les services que nous avons appelés « hors mandat » se rapportent à des activités qui ne sont pas explicitement prévues dans la loi habilitante. Les trois services les plus importants sont, en l'occurrence, le réseau de transmission des débats de la Chambre des Communes, Radio-Canada International et le Service du Nord. Ils sont décrits dans une section ultérieure.

Mandat légal de Radio-Canada

La *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 fonde une société — Radio-Canada — chargée d'assurer un service national de radiodiffusion. Comme nous le soutiendrons plus loin, certaines des dispositions du mandat de ce service national devraient être partagées avec d'autres intervenants du système de la radiodiffusion. Au moins l'une des dispositions — celle qui a trait à l'unité nationale — nous semble inappropriée dans le cas des radiodiffuseurs, qu'ils soient publics ou privés.

Les différents volets du mandat défini à l'article 3 de la loi sont condensés en une vingtaine de lignes. Sept principes distincts sont avancés. Cinq d'entre eux découlent de la notion générale de radiodiffusion publique (dont on traite au chapitre 9), tandis que deux sont plus directement applicables au système canadien. Les sept principes sont les suivants (nous les présentons ici, selon l'importance que nous leur accordons, de préférence à l'ordonnance de la loi) :

i) Il y aurait lieu d'assurer « un service national de radiodiffusion dont la teneur et la nature soient principalement canadiennes [et qu'il devrait] exprimer constamment la réalité canadienne ».
ii) Le service national devrait « contribuer au développement de l'unité nationale ».
iii) Le service national devrait « être un service équilibré qui renseigne, éclaire et divertisse des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers, et qui offre une répartition équitable de toute la gamme de la programmation ».
iv) Le service national devrait « être étendu à toutes les régions du Canada, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles ».
v) Le service national « devrait répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional ».
vi) Le service national devrait être de « langue anglaise et de langue française ».
vii) Il est déclaré que « lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de la radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion ».

Il est évident que les deux premières dispositions, concernant l'identité canadienne et l'unité nationale, peuvent à certaines fins être considérées comme inhérentes au principe fondamental voulant que le radiodiffuseur public contribue à l'édification de la nation. De la même manière, la disposition concernant l'équilibre en iii) reflète le principe de l'universalité (parfois exprimé en termes d'émissions et parfois en termes d'auditoires). Les disposition iv) et v) concernant la pénétration et le rayonnement régional constituent deux aspects différents du principe de l'universalité géographique.

Les cinq dispositions et même, au demeurant, les deux dernières concernant la dualité linguistique et la priorité du service public, découlent de principes généralement admis, au total fort utiles, dans le cadre de la politique de la radiodiffusion au Canada. Le Groupe de travail considère néanmoins que plusieurs de ces principes devraient être adaptés à la réalité en pleine évolution des années 1980. Les exhortations à l'effet que Radio-Canada doive contribuer à l'unité nationale et exprimer la réalité canadienne sont très différentes si l'on considère les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour promouvoir le sentiment d'appartenance à une nation. Le caractère insaisissable de l'identité canadienne a fait couler beaucoup d'encre. Nous ne remettrons pas en question, toutefois, le principe faisant du service national un instrument d'expression de la culture canadienne. Cette finalité doit demeurer la mission spéciale du service national et la justification ultime de l'importance des fonds publics qui lui sont consacrés. Les Canadiens peuvent sentir l'urgence d'écouter leur radio, de regarder leur télévision, ils peuvent même identifier au passage leur propre service national, sans pour autant faire l'unanimité quant au concept d'identité nationale ou à son existence même.

Toute autre est la question de déléguer au radiodiffuseur public national le soin de promouvoir l'unité nationale. Cette stipulation implique l'attachement obligatoire à un ordre politique plutôt qu'à la libre expression, au nom de la culture nationale au sens large. Cette notion a également une connotation historique et politique déplaisante pour les Canadiens. Elle peut être utilisée à mauvais escient comme en témoigne la stratégie de 1983 : « Bâtir l'avenir, vers une Société Radio-Canada distincte. » La quatrième orientation que propose ce document, concernant le rôle de Radio-Canada à l'égard de l'unité nationale, donne à l'expression « doit contribuer au développement de l'unité nationale » une interprétation signifiant que Radio-Canada doit « œuvrer systématiquement à l'édification d'un Canada fort et uni, libre de se fixer lui-même ses objectifs ». Cette interprétation est tirée de la décision rendue en 1974 par le CRTC lors du renouvellement des licences de Radio-Canada. Dans le même passage, toutefois, on demande à Radio-Canada de maintenir « un journalisme répondant aux plus hautes normes professionnelles » — ce qui laisse entendre que les journalistes de Radio-Canada n'ont pas à "œuvrer systématiquement" à d'autres fins qu'à celles de faire du journalisme scrupuleusement responsable[8].

Confrontés à ce dilemme, nous nous demandons si la disposition concernant l'unité nationale ajoute quelque chose à la disposition voisine voulant que Radio-Canada « exprime constamment la réalité canadienne ». Étant donné les antécédents historiques, elle nous semble restreindre plutôt qu'élargir ce vaste mandat culturel en imposant aux journalistes de Radio-Canada l'obligation de pratiquer leur métier dans un certain sens et même, à l'image d'un service de propagande, diront les plus cyniques.

Recommandation

Que les dispositions voulant que le service national de radiodiffusion soit de teneur et nature principalement canadiennes et que le service exprime constamment la réalité canadienne soient conservées intactes dans la nouvelle loi. Que la disposition voulant que le service national contribue au développement de l'unité nationale soit supprimée et remplacée par une disposition d'une portée plus sociale à l'effet que, par exemple, le service contribue au développement du sentiment national.

Nous avons déjà abordé dans ce chapitre la question de l'équilibre des programmes de radio et de télévision. Il y a encombrement d'émissions américaines et d'émissions de type américain, tant à la radio qu'à la télévision. La balance est depuis des années défavorable aux émissions canadiennes. Même si on harnachait le secteur privé de règlements ou de mesures d'encouragement, rien ne permettrait de rétablir l'équilibre en faveur de la production canadienne. La conclusion nous est apparue inexorable. Radio-Canada doit dorénavant offrir aux Canadiens un programme équilibré et diversifié non en mettant à leur disposition toute la gamme des émissions possibles, son mandat originel, mais plutôt toute la gamme des émissions *canadiennes*.

Recommandation

Que Radio-Canada ait pour mandat d'offrir la gamme complète des émissions canadiennes selon des proportions d'équilibre. Que la loi précise aussi que le service national offre aux Canadiens les émissions les meilleures de la radio et de la télévision internationales qui ne sont pas habituellement accessibles.

Le troisième grand principe, celui de l'universalité géographique, englobe deux objectifs — l'expansion de rayonnement et le rayonnement régional — qui entraînent une quantité de complications opérationnelles. Examinons d'abord la question de l'expansion qui, en soi, semble assez simple. Si on la cerne de près, cinq questions se posent qui, réunies, semblent indiquer la nécessité d'une refonte de la disposition à ce sujet : la disponibilité des fonds publics; le financement de nouveaux services spécialisés retransmis par satellite; les moyens techniques de la distribution des signaux; les différences concernant le statut de la radio et de la télévision; le rôle des stations affiliées de Radio-Canada.

L'expression « au fur et à mesure que les fonds publics deviennent disponibles » de l'article 3 (g) (ii) est considérée depuis quelques années comme un euphémisme administratif style « En attendant Godot ». Pour réaliser les grands objectifs qui constituent le mandat de Radio-Canada, il a fallu attendre la disponibilité des fonds publics. À nombre d'occasion, les fonds d'appoint demandés ne sont jamais arrivés, même à la réalisation de projets proposés par le gouvernement lui-même, exemple la canadianisation de la télévision de langue anglaise.

L'assujettissement de l'expansion à la disponibilité des fonds publics n'est pas conforme à notre ligne de pensée relativement à la création de certains nouveaux services de Radio-Canada. L'idée originale qui sous-tend la disposition sur le rayonnement était que les Canadiens avaient droit à un service de radio et de télévision de base quel que fût leur lieu de résidence (mais dans un pays aussi immense, à la population aussi éparse, même ce droit n'était pas sans réserve sur le plan financier). Ces services ou réseaux de base de Radio-Canada sont au nombre de six : la télévision ainsi que la radio mono et stéréo de langue française, et la télévision ainsi que la radio mono et stéréo de langue anglaise.

Au cours des prochaines années, il est possible que Radio-Canada introduise un ou plusieurs services à péage, tant à la radio qu'à la télévision, à l'adresse non pas du grand public, mais plutôt des abonnés, grâce à des réseaux câblés ou peut-être à des satellites de diffusion directe. Il convient d'introduire une distinction stricte entre les réseaux de base et les nouveaux services, comme la diffusion de musique classique par câble ou un réseau télé d'information, en ce qui a trait au financement et au droit de réception. L'autofinancement de ces services entraînera des frais pour le consommateur. On devrait toutefois s'employer à les rendre accessibles au plus grand nombre possible.

Ces services ne devraient être coûteux ou affligés d'un rayonnement indûment limité. Dans certains cas, il conviendra de coder les signaux en guise de

prévention de la piraterie ou du non-paiement des droits, mais le principe de l'accès à un prix raisonnable n'en devrait pas moins être retenu.

Nous croyons qu'il faut diriger le service national vers les techniques de distribution de pointe dans un souci de plus grande pénétration, de meilleure réception ou d'économies. On demande donc un élargissement de la disposition de l'article 3 (j) disant que « la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques ou techniques ».

La différence de rayonnement entre la radio et la télévision, ainsi que la question des stations affiliées de Radio-Canada, sont analysées en détail dans une section ultérieure. La disposition actuelle ne tient pas compte de l'écart entre la télévision, qui atteint presque le point de saturation, et la radio, dont le rayonnement des services stéréo en français et en anglais décevant, et qui laisse nettement à est désirer quant à la qualité de la réception et à l'accès par câble des services mono. Les stations affiliées de télévision et les quelques stations de radio qui ont encore un contrat d'affiliation ont un rôle à jouer du point de vue du rayonnement. Bien qu'à certains égards, il s'agisse là d'un problème opérationnel plutôt que juridique, nous pensons qu'un principe important est en jeu, à savoir la capacité ou la volonté de toutes les stations affiliées de transmettre le programme complet des réseaux à leur auditoire. Nous y reviendrons plus loin.

Recommandation

Que la *Loi sur la radiodiffusion* précise que le service national s'étende à toutes les régions du Canada au moyen des techniques les plus appropriées en vue d'un rayonnement aussi total que possible du programme intégral des six réseaux de base. Que Radio-Canada ait en outre la possibilité d'offrir de nouveaux services spécialisés facultatifs selon la conjoncture et les besoins de l'auditoire canadien.

Nous avons précédemment fait allusion à un second aspect de l'universalité géographique, à savoir le rayonnement régional, une notion distincte du principe de l'expansion. Le rayonnement régional renferme l'idée d'un programme provenant des régions s'ajoutant aux émissions diffusées vers les régions à partir du centre. Cette notion est liée, tant sur le plan juridique qu'opérationnel, à la prestation du service dans les deux langues. C'est ainsi qu'il est stipulé à l'article 3 (g) (iii) que le service national devrait « être de langue anglaise et de langue française, répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional ». Dans l'ensemble, les questions régionales — la répartition future des ressources matérielles et humaines, l'accès au réseau, etc. — sont de nature opérationnelle et ne nécessitent aucun changement réel à la disposition actuelle. Il ne semble cependant pas fondé d'avoir dissocié l'idée d'« éclairer » de celles de « renseigner » et de « divertir » lorsqu'on parle des régions.

Les Canadiens des langues autochtones représentatives ont des droits au service de radiodiffusion, droits qui devraient être enchâssés dans la loi. Depuis de nombreuses années, Radio-Canada assure un service public utile en diffu-

sant, dans le cadre de son Service du Nord, en plusieurs langues amérindiennes et en Inuktitut. Ce service atteint une population relativement modeste et se trouve parfois limité par le manque de fonds de production, de ressources techniques et de personnel.

Mais en ce qui concerne les publics autochtones dont il est question, ces émissions sont non seulement un lien avec d'autres collectivités analogues et le monde extérieur, mais un rempart contre l'érosion de leurs langues et de leurs valeurs culturelles. Il convient de leur donner la garantie qu'un service raisonnable continuera à être assuré dans les langues autochtones représentatives. Cette exigence nécessite l'introduction d'une disposition explicite pour la diffusion en langues autochtones dans le mandat du service national.

Recommandation

Que la *Loi sur la radiodiffusion* affirme le droit des populations autochtones au service de radiodiffusion dans les langues représentatives, là où le nombre le justifie et dans la mesure où les fonds publics le permettent (voir également chapitre 20).

Nous en arrivons enfin à la septième disposition du mandat de Radio-Canada, à savoir « lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, il soit résolu dans l'intérêt public mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion ». C'est là une autre disposition à laquelle nous réagissons avec une certaine ambivalence. D'une part, elle renferme un important principe, dont l'expression juridique a contraint, dans un certain nombre de cas litigieux, le législateur ou les tribunaux à élever, au-dessus de la mêlée, l'intérêt de la radiodiffusion publique. D'autre part, il est notoire que, dans de nombreux autres cas, le principe a été ignoré ou même bafoué. Nous nous départirions avec peine de la protection même théorique, scellée dans cette disposition.

Nous tirons deux conclusions concernant cette disposition relative à « l'importance primordiale à accorder aux objectifs du service national ». En premier lieu, si l'on veut que l'esprit de cette disposition soit respecté, il convient dans une large mesure d'apporter des changements structuraux et réglementaires plutôt que de se contenter de la reformuler. En second lieu, toutefois, une légère refonte pourrait consacrer la primauté des émissions canadiennes.

Recommandation

Que la nouvelle loi stipule qu'une « importance primordiale » soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion en ce qui a trait notamment au financement, à la production et à la programmation d'émissions canadiennes de toutes catégories, en cas de conflit avec des intérêts privés.

Pour résumer, nous proposons que le mandat de Radio-Canada soit reformulé de la manière suivante :

- que les services de Radio-Canada restent principalement canadiens, en teneur et nature sans parti pris quant au développement de l'unité canadienne.
- que Radio-Canada offre un éventail de toute la gamme des émissions canadiennes. Que Radio-Canada se garde autant que possible de présenter les émissions étrangères normalement accessibles par l'entremise des autres diffuseurs canadiens. Qu'il se fasse plutôt le spécialiste du meilleur crû de la production étrangère qui ne serait pas autrement accessible à son audience.
- que les six réseaux de base de radio et de télévision de Radio-Canada soient accessibles au plus grand nombre possible de Canadiens par les moyens techniques propres à améliorer leur qualité et leur rayonnement en gardant les coûts au plus bas plancher.
- que Radio-Canada assure la gamme de services la plus complète possible aux minorités de langue officielle, dans le cadre de ses fonctions de radiodiffuseur de dernière instance. Ces fonctions devraient également inclure des dispositions explicites de prestation de services de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives.
- que la prise de décision en matière d'orientation et de réglementation s'appuie sur le principe qu'il convient d'accorder une importance primordiale au rôle de Radio-Canada au regard de la production et de la présentation d'émissions canadiennes.

À la dernière partie de ce chapitre, nous allons également proposer l'inclusion au mandat de deux autres dispositions : que les services de radio et de télévision de Radio-Canada aient un mandat distinct et puissent évoluer séparément, et que les trois principaux services « hors mandat » (les réseaux de retransmission des débats de la Chambre des communes, Radio-Canada International, le Service du Nord) soient mentionnés explicitement dans la loi. Enfin, au chapitre 8, nous réclamons instamment qu'on reconnaisse le rôle particulier des services de langue française de Radio-Canada, qui est différent de celui des services de langue anglaise, et qu'il soit permis aux deux réseaux de poursuivre des carrières distinctes.

Les réseaux de radio

À l'instar de bien d'autres Canadiens, nous rendons hommage à la radio de Radio-Canada pour son travail émérite. Saluons un service exceptionnel et irremplaçable à notre pays. L'absence traditionnelle de concurrence de la part de la radio américaine et la modicité relative des coûts des émissions ont permis à la radio de Radio-Canada de s'auréoler d'un plus grand prestige que son homologue de la télévision. Du reste, la radio a réussi là où la télévision, du moins le réseau anglais, doit encore faire ses preuves : créer un service national original et se mériter une réputation de qualité qui se compare avantageusement à toute autre radio du monde. La radio a même accompli un tour de force en atteignant un juste équilibre entre les émissions populaires, composées de rubriques de service, de comédies, de sports, etc., et les émissions destinées à des auditoires particuliers : musique classique, jazz, documentaires et dramatiques. Malgré ces réalisations, la radio de Radio-Canada est aux prises avec des compressions budgétaires, une pénétration discutable et des imprécisions au sujet de son mandat de programme et de sa structure administrative.

Nous reviendrons à toutes ces questions dans le détail, mais auparavant une mise au point générale s'impose au soutien de la radio de Radio-Canada. Elle s'est hissée avec le temps au rang d'institution vénérable — et a recueilli des lauriers plus souvent qu'autrement. La modernisation en 1985 de certains de ses services, au réseau MF anglais en particulier, a peut-être ébranlé la loyauté d'irréductibles fidèles. La direction de la Société a été accablée de critiques sans équivoques lorsqu'elle a voulu populariser son programme afin de séduire des auditoires plus jeunes. Nous aussi souhaitons que Radio-Canada maintienne la qualité distinctive et exceptionnelle de tous ses services radio afin que le choix demeure entier. Même si nous ne nous croyons pas habilités à intervenir en matière de goût!

Notre examen des documents de Radio-Canada révèle qu'en plusieurs régions, les budgets d'exploitation de la radio ont subi des restrictions de plus en plus draconiennes. Porter la radio de Radio-Canada aux nues pour ensuite lui couper les vivres témoigne d'une certaine ambivalence de la part des décideurs. La radio de Radio-Canada ne vit pas uniquement de belles paroles. Il lui faut également une garantie de maintien tout au moins des services actuels et une assurance qu'elle ne deviendra pas la parente pauvre de la télévision qui roule carosse avec la bénédiction des décideurs.

Recommandation

Que les principaux services de radio de Radio-Canada ne fassent plus l'objet de nouvelles compressions budgétaires importantes afin que la Société soit en mesure d'exercer ses fonctions selon les normes les plus élevées au plan création et au plan technique.

Le mandat de la radio de Radio-Canada

Il est pour le moins curieux que la télévision et la radio aient droit à un traitement différent alors que le mandat actuel du service de radiodiffusion national n'établit pas de distinction entre les deux. Quelles qu'aient été les intentions premières du législateur, il semble que l'hypothèse voulant que les objectifs de la radio soient identiques à ceux de la télévision n'a plus grand sens aujourd'hui. Il serait encore plus absurde d'imprimer à la radio de Radio-Canada une orientation pour les dix ou quinze années à venir sans tenir compte de son profil différent de la télévision.

Ces différences peuvent être résumées comme suit :

Centralisation ou régionalisme Les productions de télévision sont de par leur nature des activités davantage centralisées, qui supposent un certain niveau de ressources et de personnel technique — ce qu'on appelle souvent la « masse critique ». Quant à la radio, à la fois moins coûteuse et moins complexe au plan technique, éminemment mobile à l'écoute, elle est beaucoup mieux adaptée à la couverture des événements locaux. C'est pourquoi la radio de Radio-Canada a intégré la production régionale et fait beaucoup plus appel que la télévision aux ressources régionales. Près de 70 p. 100 des émissions de radio de langue anglaise et 25 p. 100 de celles de langue française prennent appui sur des centres de production régionaux. Les pourcentages de productions régionales de télévision à l'échelle locale ou du réseau sont beaucoup plus faibles.

Production indépendante ou interne La production d'émissions de télévision se prête davantage à des travaux réalisés à contrat ou en collaboration. Le secteur indépendant de production d'émissions de télévision est devenu une source importante de dramatiques et de documentaires. Ce n'est pas le cas de la radio. À l'extérieur de la Société, il n'existe pas de marché rentable pour les émissions de radio spécialisées que réalise Radio-Canada et les studios privés sont rares, sauf pour les enregistrements musicaux.

Environnement de concurrence Le plus grand obstacle à la création et à l'acceptation des émissions canadiennes de télévision est la présence envahissante de la télévision américaine (la télévision de langue française accuse le même malaise — on fait état de nombre de téléspectateurs francophones transfuges, fidèles aux émissions américaines des réseaux de langue anglaise ou de leur version postsynchronisée). Bien que la musique américaine soit extrêmement populaire à presque toutes les stations de radio commerciales de tous genres au Canada, l'absence de publicité à Radio-Canada et sa programmation originale lui ont épargné la concurrence acharnée caractéristique du marché de la télévision. Les émissions parlées de Radio-Canada sont presque exclusivement canadiennes. Il est vrai que son audience ne compte qu'un segment minime de l'auditoire. Cette minorité fidèle au fil des ans, Radio-Canada est en mesure de continuer à la desservir économiquement parce que les coûts de production sont dérisoires par rapport aux coûts de production de dramatiques et de documentaires pour la télévision. S'il existe un problème de canadianisation à la radio, c'est uniquement à cause des forts pourcentages de teneur européenne, propres aux émissions de musique classique enregistrée, diffusées à Radio-Canada.

Rayonnement La télévision de Radio-Canada est accessible à la presque totalité des téléspectateurs (environ 99 p. 100), même s'il existe des problèmes de distribution au niveau des services locaux et des stations affiliées. Par ailleurs, le service de télévision se voit accorder la priorité, par règlement, dans tous les réseaux de câblodistribution du pays. La radio ne jouit pas des mêmes privilèges. Le service stéréo n'atteint que 72 p. 100 du public anglophone et 76 p. 100 des francophones. Or, les réseaux de stéréophonie sont maintenant accessibles par satellite à toutes les entreprises de câblodistribution du pays, ce qui offre la possibilité de rendre accessible la radio stéréo de langue anglaise à 86 p. 100 de la population et la radio stéréo de langue française à 83 p. 100. On ne dispose pas de chiffres exacts sur le nombre d'auditeurs qui captent les émissions stéréo de Radio-Canada au moyen du câble, plutôt que de la façon traditionnelle, mais il ne semble pas que cette méthode ait grandement contribué à élargir l'auditoire.

Les services mono de Radio-Canada présentent un problème différent. Techniquement, ils sont accessibles à 99 p. 100 de la population, comme la télévision, mais les signaux MA de Radio-Canada se heurtent à deux obstacles. En premier lieu, dans les secteurs peuplés, une brume électronique, créée notamment par les micro-ondes, les autres signaux de radiodiffusion et la transmission des données, rendent de plus en plus difficile la réception claire et nette des signaux hertziens des stations locales de Radio-Canada. La présence des gratte-ciel peut causer des interférences si graves qu'à Toronto, le marché le

plus important du Canada anglais, un pourcentage appréciable des auditeurs potentiels ne peuvent recevoir clairement les signaux MA de Radio-Canada par les moyens traditionnels. En second lieu, les entreprises de câblodistribution ne sont pas tenues par règlement de transmettre en priorité les signaux MA locaux, si bien que les émissions mono de Radio-Canada ne peuvent tirer profit de la qualité de réception qu'assure la diffusion par câble.

Il faut signaler une autre complication qui découle de la prestation du « service de base », le service de radio mixte du réseau français décrit précédemment. On tente de minimiser les lacunes de diffusion en stéréophonie en ajoutant un ensemble de programmes du service stéréo au service mono du soir (diffusés dans la bande MA en mono). Le problème et sa solution sont évidemment particuliers à la radio de Radio-Canada.

Nous en sommes donc arrivés à la conclusion que le rôle de Radio-Canada, relativement à la prestation d'un service de radio national, devait être examiné sous un angle bien différent de celui de la télévision, du moins dans les structures actuelles. Plus important encore, nous pensons que les différences que nous avons mises en évidence entre la radio et la télévision, de même que certaines des répercussions de ces différences, devraient figurer au nouveau texte législatif définissant le mandat de Radio-Canada.

Recommandation

> Que la nouvelle loi sur la radiodiffusion stipule que Radio-Canada assure à la fois des services de radio et de télévision et prévoie que la radio et la télévision de langues française et anglaise de Radio-Canada aient la possibilité de poursuivre des carrières distinctes au plan des programmes, des audiences et des moyens financiers.

En plus de ces différences particulières, il importe de retenir une idée fondamentale. Comme nous l'avons déjà signalé, Radio-Canada a réussi par le passé à desservir au moyen d'un programme spécialisé plusieurs auditoires minoritaires. Bien que le défi soit de taille, nous sommes convaincus que la radio de Radio-Canada doit continuer à s'adresser à une grande variété d'auditoires particuliers. Nous approuvons donc la stratégie générale de Radio-Canada qui consiste à diffuser principalement de l'information sur Radio 1 — le réseau mono — et à mettre l'accent sur la musique et les dramatiques sur Radio 2 — le réseau stéréo.

Remplacement des stations de radio affiliées

Le recours de Radio-Canada à des stations commerciales affiliées a été problématique tant pour la radio que pour la télévision, mais surtout pour cette dernière. C'est que, du moins en partie, Radio-Canada a adopté, il y a plus de dix ans le Plan de remplacement des affiliées de la radio qui lui a permis de remplacer des douzaines de stations affiliées par des émetteurs. À cause de compressions budgétaires, toutefois, le Plan de remplacement a été mis en veilleuse, de sorte qu'il existe encore dix stations affiliées de langue anglaise et sept de langue française.

Mais le remplacement des stations affiliées a suscité de nouvelles difficultés, en plus d'occasionner des frais d'immobilisation et d'entretien pour les nouveaux émetteurs. Signalons, en particulier, une perte d'audience non négligeable entraînée par la disparition des services locaux dans les localités touchées. D'autres ennuis sont survenus par suite du remplacement des installations MA par des émetteurs MF, d'un rendement technique supérieur et moins coûteux. Selon Radio-Canada, la plus grande partie de l'auditoire perdue a été regagnée. Il faut dire que l'écoute en MF a nettement progressé au cours des dernières années, comme nous l'avons expliqué au chapitre 5. Radio-Canada nous a également informés que le coût total des immobilisations de remplacement des 17 dernières stations de radio affiliées ne serait plus que de cinq à six millions de dollars.

Le Groupe de travail est d'avis qu'il serait opportun de parachever le Plan de remplacement. Bien que la mise en place d'émetteurs ne soit pas la solution idéale, il appert que non seulement les services s'en trouvent améliorés pour les auditeurs de Radio-Canada, une fois qu'ils ont accès à toutes les émissions du réseau mono de la bande MF, mais également que les conditions d'exploitation de bon nombre des stations affiliées s'améliorent dès qu'elles sont libérées de leurs obligations envers Radio-Canada.

Recommandation

Que les services de radio de Radio-Canada (de langues française et anglaise) bénéficient des crédits nécessaires au parachèvement du Plan de remplacement des affiliées de la radio.

Distribution par câble

Les signaux stéréo de Radio-Canada sont maintenant retransmis par satellite à toutes les entreprises de câblodistribution du Canada. Le Règlement sur la télévision par câble du CRTC oblige les câblodistributeurs à accorder la priorité au signal MF de Radio-Canada, dans la langue de la majorité, mais non pas qu'il transmette le signal MA de Radio-Canada, local ou régional, s'il est de la même langue. Qu'on cite l'exemple d'une grande entreprise de câblodistribution du sud de l'Ontario. Environ la moitié des plus de 30 stations MF transmises par l'exploitant sont d'origine locale, y compris la station MF de Radio-Canada. Parmi celles qui restent, un peu plus de la moitié sont des signaux canadiens régionaux et un peu moins de la moitié, soit le quart du total, sont des stations MF américaines. Le grand marché urbain desservi par cet exploitant, qui ne transmet pas la station MA de Radio-Canada, est Toronto, où un pourcentage important de la population est privée d'une bonne réception des émissions MA de Radio-Canada en raison des interférences. Ces signaux pourraient être remodulés aux têtes de réseaux câblés en vue d'une distribution avec d'autres signaux de la bande MF. Si la transmission des signaux MA de Radio-Canada était l'objet de normes réglementaires dans tous les secteurs desservis par le câble, la réception serait grandement améliorée en régions de population dense touchées par les interférences, de même que dans les autres régions non

desservies, ou mal desservies, par les services mono diffusés par des émetteurs traditionnels. Il faudrait, en outre, examiner la possibilité d'inclure les signaux régionaux, en plus des signaux locaux, dans les dispositions du règlement.

Recommandation

Que le CRTC modifie la réglementation de la télévision par câble de manière à obliger les entreprises de câblodistribution à transmettre en priorité non seulement le signal local stéréo de Radio-Canada (MF), mais également le signal local mono ou stéréo MA, en même temps que les sous-porteuses voulues, sans égard au fait que ces signaux sont transmis d'une source locale ou régionale, ou par satellite.

Radio-Canada et la radio privée

Notre recommandation visant à renforcer la présence locale des services radiophoniques de Radio-Canada grâce à la distribution par câble risque de déplaire à certains radiodiffuseurs du secteur de la radio privée au Canada. En effet, plusieurs d'entre eux sont intervenus pour dire que Radio-Canada leur livrait une concurrence « déloyale » en de nombreux marchés de radio MA et que la Société leur coupait l'herbe sous le pied en détournant leur clientèle. On a demandé au Groupe de travail que la radio de Radio-Canada soit contrainte au retrait des services locaux, comme les nouvelles et la météo, pendant les heures de grande écoute et que, de façon plus générale, elle s'en tienne à un programme moins commercial et local, de manière à éviter de prétendus doubles emplois.

Le Groupe de travail ne considère pas que la radio de Radio-Canada fasse vraiment double emploi avec les services MA locaux. Tout d'abord, les programmes de Radio-Canada sont, dans l'ensemble, de nature très différente au plan qualitatif. Ensuite, on est porté à croire que les journaux parlés et les émissions d'information de Radio-Canada, en particulier dans les petits marchés, ont pour effet d'inciter les radiodiffuseurs privés à renforcer leurs propres normes de qualité. Les recherches, effectuées à la demande du Groupe de travail, ont révélé des écarts sensibles entre l'importance accordée aux actualités à la radio de Radio-Canada et aux stations privées, de même que des différences démographiques entre leurs audiences respectives[9].

Il convient de signaler par ailleurs qu'un auditeur de Radio-Canada n'est pas forcément irrécupérable à la station privée, comme certains l'ont prétendu au cours des consultations. Cela reviendrait à dire que les auditeurs se rivent à une seule station. Certes, de nombreux auditeurs ont une station favorite qui a leur assiduité, mais les travaux de recherche, soumis au Groupe de travail, démontrent clairement qu'au plan des stations de Radio-Canada, cet auditoire exclusif est fort réduit, par comparaison avec les auditoires polyvalents à l'écoute également des stations commerciales. Au cours de l'automne 1985, l'auditoire exclusif de Radio-Canada variait de 2 à 18 p. 100 de l'ensemble de la clientèle de Radio-Canada, selon le marché[10].

Il a également été suggéré que Radio-Canada mette à la disposition des groupes de stations commerciales, pour retransmission, certaines de ses émis-

sions de radio parlées[11]. A notre connaissance, cette voie n'a jamais été explorée mais, en principe, elle semble présenter deux ou trois avantages distincts. Les stations de radio commerciales du Canada accéderaient à une plus grande variété d'émissions d'actualités, de documentaires et de dramatiques. L'image de marque de Radio-Canada s'en trouverait également rehaussée auprès des auditoires étrangers à la radio de Radio-Canada. Enfin, le travail de création du personnel de la Société jouirait d'une plus large diffusion grâce à ces retransmissions.

Suivant les modalités de rétribution choisies, le personnel de production pourrait dans bien des cas accroître ses revenus au moyen de ces retransmissions, sous forme de surtaxes ou de paiements résiduels. Nous sommes d'avis que le principe de l'autofinancement pourrait servir de base. Radio-Canada s'attacherait à recouvrer tous les coûts supplémentaires occasionnés par la retransmission plutôt que d'en assumer les frais au bénéfice du secteur privé. Les retransmissions avec et sans publicité feraient l'objet de dispositions différentes.

Le moment de la retransmission est un autre facteur dont il faut tenir compte. Il serait contraire aux intérêts de la Société de permettre à son concurrent du marché local de diffuser une émission d'actualités, de nouvelles, par exemple, sensiblement aux mêmes heures qu'à la station de Radio-Canada, et encore plus en simultané. Il faudrait prévoir certains mécanismes pour éviter l'utilisation concurrente des émissions retransmises. Radio-Canada possède déjà une certaine expérience des retransmissions radiophoniques qu'elle a acquise auprès du réseau public l'American Public Radio (APR), sans compensation financière toutefois. L'APR distribue *As It Happens* de Radio-Canada à plus de 30 stations de radic non commerciales et *Sunday Morning* à plus de 45 stations du même type, aux États-Unis.

Recommandation

Que le service de radio de Radio-Canada examine la possibilité de mettre certaines de ses meilleures émissions d'informations et de divertissements à la disposition des stations commerciales en vue d'une retransmission aux marchés où le créneau existe. Que ce service s'autofinance et que les meilleures modalités financières possibles soient négociées au nom des équipes de production qui toucheront des redevances au prorata des rediffusions des émissions auxquelles ils ont participé.

La solution des services locaux

Radio-Canada anglais se propose d'accentuer le rayonnement de ses services d'information vers les régions qui reçoivent le signal mono. Ces régions sont actuellement desservies par un simple ré-émetteur, non pas une station de Radio-Canada, et l'actualité régionale n'est pas couverte à proprement parler.

Une petite équipe de reportage serait affectée dans la localité et dotée d'installations permettant de produire quelques heures par semaine d'émissions d'informations d'intérêt local.

Suite à une étude opérationnelle de la radio de langue anglaise, on a pu cerner 19 secteurs critiques où ce service amélioré serait justifié. Les critères de sélection portaient, notamment, sur la population, les attentes du public, les autres services médiatiques et le reste. Radio-Canada évalue à environ 5,4 millions de dollars, en cinq ans, la totalité des coûts d'immobilisation. Les frais de production au cours de la même période seraient d'environ 7,6 millions de dollars — soit un investissement d'à peu près 13 millions de dollars, consacré à des services locaux d'information en 19 régions de langue anglaise non desservies. Nous présentons plus loin une stratégie analogue pour la radio de langue française.

Recommandation

Que la radio de langue anglaise de Radio-Canada soit dotée des crédits nécessaires à la mise en œuvre de la solution des services locaux.

Extension de la stéréophonie

Nous avons déjà signalé que les réseaux stéréo de Radio-Canada sont loin de rejoindre la totalité des audiences de langue française ou de langue anglaise. L'extension de la stéréophonie, comme bien d'autres projets d'expansion, est une priorité. Il en coûterait cher, mais nombre de collectivités canadiennes en retireraient de grands avantages. Radio-Canada ne propose pas de créer de nouvelles stations — le coût en serait prohibitif — mais plutôt d'assurer la distribution locale soit par voie hertzienne ou, dans bon nombre de cas, par satellite à des émetteurs locaux. Cette technique en vogue est par ailleurs un mode économique de distribution.

La radio anglaise, pour sa part, dispose d'un plan à long terme qui prévoit la mise en œuvre de 139 nouveaux projets de transmission dont les coûts seraient de l'ordre de 37 millions de dollars. Le plan englobe des centres aussi importants que Victoria, en Colombie-Britannique, mais également des agglomérations plus petites comme Corner Brook, à Terre-Neuve. Globalement, ces projets assureraient un rayonnement de plus de 96 p. 100, c'est-à-dire que toute collectivité d'au moins 5 000 personnes de même langue maternelle serait desservie à un coût raisonnable.

Dans un premier temps, Radio-Canada a proposé un plan quinquennal de 31 projets seulement entraînant des immobilisations globales d'environ 10 millions de dollars. On estime que la portée des nouveaux émetteurs serait accrue de 72 à 82 p. 100 ou davantage. (Les cibles exactes sont difficiles à préciser en raison de la complexité des exigences fédérales en matière de remplacement des installations, de puissance d'exploitation et de méthodes de calcul de l'auditoire desservi.) Le Groupe de travail déplore l'absence du service stéréo de langue anglaise à des centres de l'importance de Victoria et de Charlottetown.

Recommandation

Que la radio de langue anglaise de Radio-Canada soit dotée des crédits nécessaires à l'extension progressive de la stéréophonie en cinq ans dans une optique de rayonnement aussi complet que possible, grâce à la technologie optimale des satellites.

Le « service de base »

Comme nous l'avons décrit plus tôt, le « service de base » offre un programme mixte d'émissions culturelles et d'informations aux auditeurs francophones qui ne captent qu'un seul des deux réseaux de radio de langue française. On l'appelle « service de base » parce qu'il comprend un échantillonnage des émissions de Radio-Canada et qu'on le trouve presque partout d'un océan à l'autre. Le programme provient du réseau mono pendant le jour et du réseau stéréo le soir, mais l'opération est plus complexe qu'une simple manœuvre d'aiguillage. Le programme est structuré au coup par coup et sa facture est unique.

Six régions seulement captent les deux réseaux de radio de langue française : Moncton, Rimouski, Chicoutimi, Québec, Montréal et Ottawa-Hull. Dans les autres régions, les auditeurs syntonisent le « service de base » qui, suivant les endroits, est dispensé soit dans la bande MA soit dans la bande MF. Comme nous l'avons vu, le service MA est assuré dans certaines régions au moyen d'émetteurs MF, de construction et d'entretien moins coûteux que les émetteurs MA.

Ils sont admirables ces efforts de Radio-Canada en vue d'assurer un niveau raisonnable de services radio aux francophones de tout le Canada. Une remarque s'impose toutefois. Il serait légitime de défrayer, à même les deniers publics, la prestation de toute la gamme des services de Radio-Canada aux minorités linguistiques d'une certaine importance numérique. Nous pensons en outre que le service stéréo de langue française devrait être étendu, à brève échéance, à une douzaine de grands centres dont la population francophone excède 40 000 habitants.

Ces projets, partie du plan d'investissement quinquennal de Radio-Canada, entraîneraient un investissement initial pour les émetteurs de quelque trois millions de dollars et des frais d'exploitation annuels d'environ 265 000 dollars. Le plan d'extension à long terme comporte une multitude de petits projets de radio stéréo MF réservés aux agglomérations d'au moins 5 000 habitants.

Recommandation

Qu'on accorde à la radio de langue française de Radio-Canada des crédits suffisants à l'extension graduelle de son service stéréo au cours d'une période de cinq ans en vue de la suppression du « service de base » lorsque le rayonnement des deux réseaux sera total.

L'extension des services de radio de langue anglaise et française marque un temps d'arrêt en raison de restrictions budgétaires. Les projets petits et grands peuvent attendre. Nous savons pertinemment que Radio-Canada a accordé la priorité en matière d'investissements au renouvellement des installations et de

l'équipement qui tombaient en désuétude dans les grands centres. Les services existants, de langue française ou anglaise, ne peuvent être la rançon de ce progrès.

Néanmoins, ne fût-ce qu'au niveau des principes et nous sommes formels, Radio-Canada a la responsabilité d'un rayonnement optimal des services de base aux minorités linguistiques, si inéconomiques soient-ils. Nous hésitons à proposer une augmentation des crédits aux fins d'un service que la Société elle-même relègue à l'arrière-plan. Nous ne pensons pas pour autant qu'il faille mettre en veilleuse l'extension graduelle de la stéréo MF de langue française en attendant que Radio-Canada et les organismes centraux fédéraux aient réglé la question de plus en plus urgente de l'obsolescence des installations un peu partout au Canada.

Les réseaux de télévision

Canadianisation de la télévision de Radio-Canada

Idée que nous faisons valoir ailleurs, les réseaux français et anglais de télévision de Radio-Canada doivent tous deux être le théâtre d'une renaissance de la télévision canadienne. Au chapitre 8, nous nous sommes faits les avocats d'une dimension nouvelle pour la télévision de langue française, en reconnaissance du fait que le Québec est aguerri à la lutte pour gagner des auditoires aux émissions canadiennes.

Dans la lutte incessante menée à la défense d'une culture canadienne qui se respecte, le cheval de bataille, le plus évident, est la télévision de langue anglaise. C'est un champ où l'invasion culturelle américaine exhale; c'est un domaine où nos décideurs se sont employés sans faillir à revitaliser l'offre et la demande canadiennes. Dans les sections qui suivent, nous portons donc notre attention sur les enjeux politiques et financiers particuliers à la télévision de langue anglaise. Nous traiterons au chapitre 29 de la matérialisation en dollars de nos recommandations touchant la chaîne anglaise de Radio-Canada, de même que de la nouvelle étape de canadianisation du réseau français.

Nous avons déjà posé le principe selon lequel les deniers publics ne doivent pas servir à subventionner des émissions populaires de la télévision américaine déjà accessibles au Canada. Radio-Canada a indiqué, dans le mémoire qu'il nous a présenté, qu'il allait s'attacher à supprimer d'ici à septembre 1987 les cinq heures et demie hebdomadaires d'émissions américaines encore aux heures de grande écoute du réseau de langue anglaise[12].

Nous souscrivons à cette proposition, à quelques exceptions près. Tout d'abord, les débats en matière d'orientation convergent généralement vers les heures de grande écoute, alors qu'on a tendance à faire peu de cas des autres périodes lorsqu'on discute impératifs de programmation. Nous tenons à rappeler qu'il existe d'autres moments privilégiés. La fin de l'après-midi en est un. Nombre d'enfants regardent la télévision à ces heures où le programme canadien est quasi nul. On se heurte ici encore, semble-t-il, au manque de fonds.

Avant d'examiner les coûts, un exercice que Radio-Canada a malheureusement éludé dans son mémoire au Groupe de travail, une observation plus générale s'impose pour définir notre interprétation de la notion de programme

canadien équilibré. Lorsque nous affirmons que Radio-Canada ne devrait pas s'évertuer à diffuser des émissions, autrement accessibles à profusion, nous visons en particulier les émissions américaines. Nous n'impliquons pas que Radio-Canada doive absolument éviter de faire double emploi avec le secteur privé. Certains observateurs voudraient que les émissions sportives, notamment, soient retirées du programme de Radio-Canada qui se concentrerait sur des formules plus spécialisées d'émissions. Nous estimons que le sport professionnel et amateur joue un rôle culturel de plein droit dans notre société et qu'à ce titre, une place lui revient dans les services à l'intention du grand public. Radio-Canada a joué auprès des Canadiens un rôle didactique appréciable pour leur faire connaître une grande variété de sports dont certains, comme les manifestations collégiales ou régionales, ne sont pas commercialement rentables[13]. Il ne faut donc pas que Radio-Canada soit exclu de ce secteur par quelque texte de loi. Plusieurs radiodiffuseurs ont par ailleurs crié à l'ingérence de la radio et de la télévision de Radio-Canada dans le domaine des actualités régionales sans souci de la rentabilité du secteur privé.

Nous restons convaincus que la télévision de Radio-Canada doit encore offrir par voie hertzienne, à tous les Canadiens, des services gratuits qui auront la « cote » auprès du public, un programme canadien où chacun y trouve son compte. La télévision de Radio-Canada ne peut donc se confiner aux domaines intéressant des publics minoritaires et délaissés par la télévision privée. Cette philosophie de programmation « par défaut » aliénerait le public, mais aussi les programmateurs de Radio-Canada, ainsi livrés aux caprices du marché commercial.

En quoi la télévision de Radio-Canada tirera-t-elle son originalité si son programme demeure analogue à celui du privé, amputé seulement des émissions américaines? Grosso modo, la primauté d'émissions canadiennes à l'antenne, y compris aux heures de grande écoute, est un caractère distinctif. Dans ce cas, bien sûr, il faut se demander si Radio-Canada doit chercher à se mettre à la portée du grand public en se donnant des allures populacières. Nous sommes résolument opposés à une philosophie de mise au rancart des émissions spécialisées ou à public limité, comme les téléthéâtres et les concerts symphoniques, sous prétexte qu'elles font baisser les cotes d'écoute de Radio-Canada. Au contraire, un service équilibré est celui qui tient compte des minorités tout autant que de la majorité. Les cotes d'écoute ne sont pas le seul étalon de mesure du succès ou de l'échec de Radio-Canada. La télévision de Radio-Canada doit oser la différence et relever des défis de programme, entendons de programme canadien.

Le coût de la canadianisation

Le coût de la canadianisation des émissions de langue anglaise a fait l'objet d'un examen triangulaire. Tout d'abord, la fraction de la grille-horaire à canadianiser : les heures de grande écoute ou tout le programme? En second lieu, le remplacement des émissions américaines : dramatiques flamboyantes, actualités ou variétés petit budget? Finalement, les retombées sur les recettes de publicité : la télévision de Radio-Canada subira-t-elle des pertes considérables ou la diffusion d'émissions canadiennes agréables permettra-t-elle de maintenir les cotes d'écoute?

La canadianisation des seules heures de grande écoute serait une opération coûteuse selon nos estimations, échafaudées sur plusieurs hypothèses. La première, c'est d'inscrire à la grille des heures de grande écoute un groupe de dramatiques (acception large) ou d'autres émissions émanant des studios indépendants admissibles aux subventions du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes. On ne grève pas le budget de Radio-Canada mais on puise quand même dans la cassette du contribuable, donc illusion seulement d'économies de fonds publics au poste de la canadianisation.

Il faut tenir compte également dans la répartition des coûts des quotes-parts respectives de Radio-Canada, du Fonds de développement, et du producteur. Nous reviendrons à cette question dans le chapitre consacré à Téléfilm, mais nous tenons à signaler ici que la répartition actuelle n'a pas notre aval. Jusqu'ici, Radio-Canada a pu s'en tirer avec le paiement de droits plutôt symboliques pour transmettre, en primeur et en reprise, des émissions ou des séries dont elle faisait l'acquisition. Avant la création du Fonds, les droits versés par Radio-Canada représentaient environ 20 p. 100 de la totalité du budget des émissions, montant que l'industrie jugeait tout à fait inacceptable. À titre de comparaison, mentionnons qu'aux États-Unis les droits de diffusion représentent souvent au moins 80 p. 100 des budgets.

Il faut dire à la décharge de Radio-Canada que la somme de ses crédits et de ses recettes ne lui aurait pas permis d'acquitter des droits supérieurs, du moins pour un volume considérable de productions indépendantes. Même depuis la création du Fonds, la contribution de Radio-Canada s'est maintenue régulièrement, d'après nos chiffres, à environ 20 p. 100, en moyenne, des coûts de production des émissions auxquelles participe Téléfilm. Nous jugeons cette contribution insuffisante, pour deux raisons : d'une part, on établit à la fois au plus bas niveau la norme pour les autres radiodiffuseurs et on minimise à l'extrême la vente au premier client canadien. Même avec une participation de 49 p. 100 du Fonds, les producteurs sont encore en manque du tiers environ de leur budget. Nous présentons en détail les inconvénients de cette répartition au chapitre 14. À la recherche d'une solution équitable, notre conclusion est que Radio-Canada verse une quote-part de 40 p. 100 aux projets du Fonds administré par Téléfilm, qui lui-même contribue 35 p. 100. La dernière tranche d'environ 25 p. 100, en moyenne, le producteur peut la trouver sur le marché international ou par le biais de rediffusions.

Notre hypothèse relativement à la canadianisation des heures de grande écoute au réseau anglais est celle-ci : les droits de diffusion acquittés par Radio-Canada, reviendraient à 300 000 $, l'émission, et des budgets moyens de 750 000 $, l'heure, (les estimations plus élevées pour les mini-feuilletons et les téléfilms). Une saison complète comprend généralement 22 heures d'émissions originales et 22 de reprises.

Chaque heure supplémentaire coûterait alors environ 6,6 millions de dollars, chaque saison, montant duquel il faut retrancher l'économie réalisée par la cessation des achats aux États-Unis, environ 2,5 millions par heure-saison. L'augmentation nette des coûts, par heure et par saison, serait donc d'environ 4 millions (qui pourrait passer à 5 ou même à 6 millions pour des productions particulièrement coûteuses). Le remplacement de cinq heures complètes coûterait au moins 20 millions en frais de production uniquement.

On pressent, sans pouvoir la chiffrer, une chute des revenus de la publicité. Nous la situons autour de 30 millions de dollars. Certains analystes parlent même de — 50 millions et plus. Le coût réel dépend de plusieurs inconnues, type d'émissions à produire, modalités de programmation, méthodes de promotion et concurrence à l'écran. Le coût annuel net de la canadianisation des heures de grande écoute pourrait bien atteindre 50 millions, du moins, au début. Dans le clan des optimistes, on espère un élan de la publicité au sortir d'une phase initiale de mise en place. Cependant, les recettes publicitaires pourraient bien être proportionnelles aux budgets de production. L'acceptation des stimulants fiscaux, recommandés au chapitre 29, permettrait de dissiper les inquiétudes au sujet de la publicité.

Une canadianisation du programme des périodes, autres que de grande écoute, se traduirait par des déboursés de 5 à 10 millions de dollars sans tenir compte du manque à gagner équivalent. Aucun de ces coûts, toutefois, ne tient compte de la part de fonds publics mis à contribution par les subventions de Téléfilm Canada. Cet aspect est examiné plus loin.

Nous proposons que dans toute décision relative à la suppression des émissions américaines du programme de la télévision anglaise, on garde à l'esprit les points suivants :

- La suppression progressive ne devrait pas viser *toutes* les émissions étrangères; il devrait être possible d'inscrire à la grille des heures de grande écoute des émissions étrangères d'ordinaire inaccessibles aux Canadiens.
- Les émissions canadiennes de remplacement ne doivent pas forcément prendre les émissions américaines pour modèle. Radio-Canada enlèverait tout son sens à cette action si ses productions canadiennes ne devaient être que des pastiches des émissions américaines. Toutefois, afin de recouvrer les audiences perdues à la concurrence américaine, elles doivent être de grande qualité, ce qui a une connotation de cherté.
- Radio-Canada ne devrait pas être tenue de respecter l'échéance de septembre 1987 à cet égard. Il faut du temps pour débloquer des crédits et produire des émissions de remplacement. Il y a aussi les engagements contractés avec les fournisseurs américains. Il ne faut pas non plus négliger l'influence sur l'ensemble du programme d'un mouvement analogue imprimé aux autres périodes d'écoute.

Recommandation

Que Radio-Canada cesse progressivement de diffuser les émissions de télévision commerciales des États-Unis déjà transmises à d'autres réseaux, à compter du moment où des crédits à cet effet ou une dotation en conséquence lui seront accordés par l'État afin de leur substituer des émissions canadiennes agréables et originales.

La stratégie multicanal

L'un de nos buts aura bien été de découvrir les astuces qui nous permettraient d'enrichir l'inventaire d'émissions canadiennes. Nous avons abordé la question

sous deux angles : amélioration de la quantité et de la visibilité des émissions canadiennes dans les services actuels; création de nouveaux services dont la teneur serait principalement canadienne.

L'avènement des satellites de communications confère un caractère d'urgence aux objectifs de ces nouveaux services. Les coûts initiaux sont élevés, en particulier tout le poste de la distribution par satellite, mais les réseaux traditionnels d'émetteurs entraînaient des dépenses bien supérieures. En dépit des rabais ou des sursis consentis pour les transpondeurs de Télésat, le financement commercial de canaux spécialisés ou de services à péage est problématique à l'intérieur d'un marché de la taille du Canada anglais, pour ne pas parler du Canada français. On a beau claironner les miracles technologiques dans le monde des communications, il reste nombre d'embûches à la prestation de ces services notamment à cause de la capacité du parc de câbles et des inconnues qui entourent la réception directe des signaux de satellite par le consommateur.

Dans son mémoire au Groupe de travail, la Société a évoqué une demi-douzaine de nouveaux projets qu'on pourrait rattacher à « la stratégie multicanal ». Ce sont les deux nouvelles chaînes CBC-2 et Radio-Canada 2, un canal pour enfants, une superstation diffusant aux États-Unis, peut-être à partir de Windsor, des « alliances de travail » avec The Sports Network (TSN) et un canal d'informations canadien. Bon nombre des idées d'émissions, présentées dans le cadre de cette stratégie, sont intéressantes et vont dans le sens de la diversification des choix et de la canadianisation des ondes. Malheureusement, une stratégie qui dépend d'un si grand nombre de canaux satellite-câble nous semble quelque peu extravagante, d'autant plus que le fossé entre les ressources et les services menace déjà la survie de la Société.

Deux interrogations nous viennent à l'esprit. Combien cela coûtera-t-il? En quoi cela permettra-il à Radio-Canada de mieux accomplir sa mission.

Aux chapitres 8, 13 et 18, nous reconnaissons que des contraintes financières limitent la quantité de canaux spécialisés canadiens auxquels on peut songer, si on veut que ces canaux offrent un programme canadien substantiel et intéressant et un service dans les deux langues officielles. C'est le motif de notre rejet, par exemple, de l'idée d'un canal exclusivement pour enfants, relayé par le service de base ou le service étendu. Nous proposons plutôt de nouveaux réseaux non commerciaux, en français et en anglais, pour la diffusion d'émissions pour enfants, et d'autres types d'émissions canadiennes.

Les autres propositions soulèvent des imbroglios financiers d'un ordre différent. Radio-Canada avance l'idée d'association à TSN, sans mention du coût prohibitif des droits de propriété qui se rattachent à de nombreux sports, dans l'hypothèse d'une distribution de TSN par un service de câblodistribution de base ou étendu. La Société a également proposé une « super-station » canadienne, transmise par satellite aux réseaux câblés américains et diffusant un programme canadien émanant de Radio-Canada, des radiodiffuseurs commerciaux et des producteurs indépendants. Nous ne connaissons pas tous les détails de ce projet, en cours d'élaboration sous le nom de Northstar, le réseau de télévision nord-américain. Il nous apparaît indispensable de dresser deux mises en garde.

Nous sommes d'accord avec le principe général de la promotion d'émissions canadiennes sur le marché américain et de leurs retombées favorables à tous les participants. De nombreuses structures sont déjà en place. On peut vendre les droits d'émissions canadiennes à des télédiffuseurs indépendants ou à des réseaux existants américains sans qu'il soit besoin d'une nouvelle liaison satellite-câble. Nous nous demandons, si, en fin de compte, les structures en place ne sont pas des valeurs plus sûres que le réseau proposé pour l'acheminement des émissions canadiennes aux États-Unis.

En outre, l'utilisation des ressources de Radio-Canada est poussée à l'extrême et si nos recommandations sont adoptées, ses responsabilités seront accrues. L'histoire des réseaux câblés américains regorge d'exemples de réseaux aux coffres bien garnis comme CBS Cable, acculés à la faillite, au fusionnement ou à une réorientation. Les plus florissantes, comme CNN, ont perdu des dizaines de millions de dollars pendant plusieurs années avant de présenter un bilan positif. Nous nous inquiétons des risques que pourrait prendre Radio-Canada. Tout au moins, cette proposition entraîne une réévaluation de toutes les responsabilités de Radio-Canada. Nous nous interrogeons quant à l'urgence de la diffusion d'émissions canadiennes aux États-Unis alors que la pénétration des services de Radio-Canada est encore incomplète au pays.

Le Canada peut s'offrir deux des nouveaux services proposés, croyons-nous. À vrai dire, il ne peut se payer le luxe de s'en passer. Il s'agit du deuxième réseau public et du canal d'informations. Nous ne recommandons pas, toutefois, que les deux services relèvent de Radio-Canada. Il est primordial que la Société conjugue ses ressources et ses énergies à l'amélioration de ses réseaux de télévision actuels. Au-delà de cette activité primordiale, seul le canal d'informations semble une tâche du ressort de Radio-Canada en raison de son expertise et de sa capacité de production remarquable en ce domaine. Confier à Radio-Canada la création de deux réseaux en français et en anglais, du calibre envisagé, nous semble un fardeau trop lourd. Radio-Canada pourrait toutefois être un fournisseur important d'émissions pour le nouveau service. Le nouveau réseau public devrait être autonome et créé par un groupement des principaux intervenants. Cet élément central de notre rapport est examiné plus à fond au chapitre 13.

Le canal réservé aux informations

La mise en place d'un canal d'informations ouvre une nouvelle ronde d'évaluation des coûts et des bénéfices. On peut regretter que les seuls bulletins continus d'information offerts par les câblodistributeurs canadiens proviennent d'Atlanta — CNN et Headline News. L'actualité et le point de vue canadiens y sont pour ainsi dire nuls. D'ailleurs, les services canadiens d'information, de radio et de télévision puisent eux-mêmes abondamment, pour les impératifs financiers habituels, à des sources étrangères. Nous abondons dans le sens de Radio-Canada selon qui « la souveraineté dans le domaine de l'information revêt une importance critique dans la conduite de la politique culturelle d'un pays »[14]. La Société est consciente de son statut privilégié pour assurer et exploiter un tel service et nous corroborons. La recherche, présentée au chapitre 5, montre sans

ambiguïté l'assiduité des téléspectateurs canadiens aux émissions d'actualités canadiennes.

Il y a un mouvement en faveur d'un autre canal particulièrement au Canada anglais. Les actualités et leur complément analytique *The National* et *The Journal*, à l'antenne de Radio-Canada, sont souvent reportés à une heure plus tardive à cause de reportages sportifs, en particulier au moment des séries éliminatoires. Ce problème d'horaire soulève le mécontentement de nombreux fidèles de Radio-Canada. En tout état de cause, le canal d'informations assurerait une régularité d'horaire.

Un canal d'informations ne fait pas en principe concurrence aux autres types d'émissions qui s'adressent à un segment différent de l'auditoire. Mais il a un avantage certain, celui d'interrompre son programme régulier à volonté pour des reportages en direct d'événements perturbants, tels de graves accidents, des assassinats et des catastrophes naturelles. Ce canal aurait la flexibilité nécessaire pour couvrir de façon plus complète que les réseaux traditionnels des événements de longue durée comme des audiences publiques ou des conventions politiques.

Le canal d'informations serait un excellent complément de l'information à Radio-Canada. Les journalistes de Radio-Canada disposent souvent de beaucoup plus de matériel que n'en requièrent les bulletins réguliers. Ces journalistes pourraient préparer un double reportage, l'un plus succinct pour le journal télévisé habituel, et l'autre, plus circonstancié, suivi peut-être d'une prestation à l'antenne, en compagnie de l'animateur ou du commentateur, pour le canal d'informations. Nous ne voulons pas imposer à Radio-Canada nos idées sur la production, mais il nous semble utile d'indiquer les ajouts d'un tel canal au service régulier.

À la façon d'un catalyseur, le canal d'informations pourra faire évoluer les services actuels de Radio-Canada. Au réseau anglais, par exemple, une place beaucoup plus importante reviendrait aux régions. On pourrait envisager un service qui présenterait successivement pendant la journée plusieurs bulletins de nouvelles, peut-être des extraits du téléjournal de début de soirée en provenance de chacun des centres régionaux. Les stations seraient ainsi en mesure de créer de nouvelles formules et de lancer de nouvelles idées. Ce serait aussi une deuxième tribune pour les émissions d'actualités du réseau anglais telles *The Journal*, *Venture* et *Fifth Estate*. En jouant un rôle actif à la programmation du nouveau service, les petites stations de Radio-Canada — surtout spécialisées dans l'actualité qui accapare la plus grande partie de leur budget — seraient exploitées de façon plus rentable. Tout cela aurait un effet tonique pour le moral du personnel de Radio-Canada. Il s'ensuivrait également une amélioration des services.

Le réseau CNN américain a connu un certain succès en partie à cause de son aptitude à couvrir les événements internationaux un peu partout au monde grâce à son réseau d'équipes à l'étranger. On présente aux téléspectateurs canadiens de nombreux reportages sur l'actualité internationale, mais un grand nombre d'entre eux, malheureusement, témoigne d'un point de vue qui lui aussi est étranger. Le budget de Radio-Canada ne lui permet pas d'accroître sa couverture des événements internationaux à renfort de journalistes dépêchés sur les lieux,

ce qui le rendrait moins tributaire des réseaux américains et des agences internationales. Le canal d'informations apporterait à Radio-Canada la stimulation et les fonds nécessaires à l'expansion de sa couverture de l'actualité internationale.

C'est presque la crise au niveau du recrutement et du maintien de correspondants canadiens à l'étranger, selon un témoignage au Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur les affaires extérieures. Mark Starowicz, producteur délégué de *The Journal* et de *Midday*, a soutenu devant le Comité que les réseaux de télévision canadiens ne disposent d'aucun correspondant au Proche-Orient ou en Afrique, ni où que ce soit dans notre hémisphère au sud de Washington. La situation est à peine moins dramatique pour la presse écrite du moins de langue française. Paul-André Comeau, ancien correspondant de Radio-Canada à l'étranger et maintenant rédacteur en chef du *Devoir*, a expliqué au Comité mixte que le nombre de correspondants étrangers des médias de langue française avait chuté de 15 à 4 depuis le début des années 1970. Paradoxalement, c'est justement à cette même période que les Canadiens se sont découverts une vocation internationale au rythme croissant du tourisme, des affaires et des contacts avec l'étranger[15].

Ce canal d'informations de Radio-Canada devrait être planifié et commercialisé dans une perspective d'auto-financement plutôt que de recours aux deniers publics. Notre examen de certains modèles préliminaires nous a convaincus que le service pourrait se financer, d'une part, par la publicité et d'autre part par le paiement d'une modeste redevance de 25 ¢ au maximum par mois payée par les abonnés du câble. Un canal d'informations de classe pourrait être exploité de cette façon à un coût d'environ 30 millions de dollars par an, si l'on tient compte des ressources que possède déjà Radio-Canada. Il ne devrait pas y avoir d'autres sources de financement que la publicité et les redevances dont nous avons parlé.

À notre avis, la plus grande partie des ressources serait allouée au service de langue anglaise qui exploiterait le nouveau canal. Toutefois, des fonds suffisants seraient réservés à la création et au maintien d'un service d'informations de langue française, dont la prestation serait assurée par le réseau français de Télé-Canada. Nous l'avons exposé avec force détails au chapitre 8 : la situation de la radiodiffusion au Québec, qui n'est pas sans analogies avec celle qui prévaut parfois dans le reste du Canada, ne requiert pas forcément le même traitement.

L'une des principales raisons de cette proposition est d'offrir un important débouché aux reportages régionaux. Au Québec, l'infrastructure journalistique régionale est sous-développée en comparaison de ce qui existe au Canada anglais. C'est pourquoi nous envisageons en priorité de restructurer et de renforcer les ressources actuelles de Radio-Canada au Québec. C'est là, à notre avis, un pré-requis essentiel au Québec. Il est fort possible, toutefois, une fois que les ressources d'information auront été regroupées au Québec, selon la proposition présente et le chapitre 8, que la section de langue française du service soit autorisée à se développer davantage.

En attendant, nous proposons que les redevances versées pour le nouveau canal d'informations soient en partie réinvesties au bénéfice d'un service d'in-

formation de langue française, diffusé par Télé-Canada. En deuxième lieu, nous suggérons que le canal d'informations permette l'expansion du réseau de correspondants étrangers. Ceux-ci devraient tous être bilingues, qu'ils soient francophones ou anglophones. Ils pourraient ainsi, après entente, proposer leur reportage au service principal de nouvelles de Radio-Canada, ou même envoyer des documentaires ou des magazines au réseau français de Télé-Canada. Ce serait une façon de réduire les coûts et de poursuivre une tendance amorcée par Radio-Canada avec ses correspondants à Pékin, où ces dernières années, un francophone et un anglophone ont fait des reportages en alternance dans les deux langues.

Recommandation

Que Radio-Canada demande au CRTC une licence d'exploitation d'un canal entièrement informatif, dont le programme serait transmis par satellite aux abonnés des services de base de câblodistribution et qui serait financé par les recettes de publicité de même que par une hausse minime du tarif d'abonnement au câble. Ce service serait exploité par Radio-Canada comme une entreprise financièrement autonome.

Un nouvel équilibre dans la télévision régionale

Au terme de nos consultations, nous étions convaincus que la définition du rôle de la radiodiffusion régionale représentait l'aspect le plus délicat du débat sur la mission de Radio-Canada. C'est aussi un des aspects les plus importants.

La Société Radio-Canada nous a renseignés quant au personnel et aux budgets des activités régionales et relativement au pourcentage d'émissions locales, régionales et nationales, produites à chacun de ses centres. Ces données étudiées, nous avons conclu au regroupement des ressources en réduisant l'activité des petites stations et en rationalisant l'exploitation des principales stations régionales, sans forcément réduire leur budget ou leur production.

Dans « *Le Courage de nos convictions* », Radio-Canada affirme qu'« il faut donner aux régions une place de choix sur la scène nationale ». Nous en convenons. Mais il faut pour cela qu'elles s'allègent. Il ne suffit pas, en effet, de réduire les effectifs des plus petites stations et de laisser les autres mener grand train comme à la belle époque des années 1970. Les centres provinciaux ou régionaux doivent aider Radio-Canada à atteindre le difficile juste milieu entre le désir de l'excellence, qui ne ferait qu'étouffer les racines régionales de la Société, et la demande des régions de conserver et même d'étendre leurs coûteuses installations. À Radio-Canada, l'heure du message psychologique a sonné. Il est temps de revoir les engagements au sujet de l'envergure des installations et même de certains types d'émissions de perdre en quantité peut-être pour gagner en originalité et qualité de production, à coûts inférieurs, par téléspectateur.

Centres de production locaux et régionaux

La plupart des stations de télévision de Radio-Canada ont été conçues pour être des centres de production capables de réaliser des émissions autres que des bulletins d'informations et des reportages sportifs, à la limite de leur budget. Côté divertissement, force nous est de constater que la production est quasi nulle. La réaffectation des ressources et les remaniements administratifs de ces dernières années ont présidé au déclin progressif des régions dans l'univers « peau de chagrin » de Radio-Canada.

Résultat : les émissions qui émanent des stations régionales atteignent rarement le réseau national.

Cette situation nous apparaît insatisfaisante. Nous aurons exprimé dans ce rapport le vœu de rééquilibrer à la fois l'accès des régions au réseau et le rayonnement des diverses régions du Canada au sein du réseau, au redressement d'une doléance entendue partout au pays. Il est possible que les régions canadiennes ne comblent jamais leur aspiration d'association complète au système de radiodiffusion, en raison des difficultés de financement, de ressources de production, de programme et d'horaire. Nous souhaitons, au demeurant, une amélioration de leur sort. Il importe que la Société Radio-Canada joue un rôle de pilier au centre des activités de Télé-Canada, du canal d'informations, de Téléfilm et de l'Office national du film.

Si on continue à débiliter les régions, elles ne pourront bientôt plus assurer même leur téléjournal de début de soirée. La règle du couperet qui s'abat à tous les centres régionaux avec le même poids satisfait à l'équité mais se révèle néfaste à la production. Démunies, les stations régionales ne sont même pas le reflet d'elles-mêmes. Comment peuvent-elles se réfléchir à l'échelon national?

Nous allons plus loin. Les régions doivent gruger dans le temps d'antenne du réseau. Elles doivent s'activer à la production de leurs propres divertissements. Nous n'allons pas quantifier nos recommandations, c'est la tâche des programmateurs. Nous comprenons les implications financières d'une perte des périodes réseau et partant de bénéfices publicitaires. Mais ce principe de la production par les stations régionales de leurs propres dramatiques doit être fermement établi. Que les décideurs de Radio-Canada en prennent note. Ce n'est pas parce que nous somme évasifs sur le nombre d'heures d'antennes qu'il faille interpréter cet alinéa comme un vœu pieux.

Il importe donc de doter les régions des structures administratives et financières qui leur permettent d'entrer de plein pied dans le champ de la production. Nous n'allons pas nous trouver là devant autant de grenouilles qui veulent se faire plus grosses que le bœuf, nous l'espérons. Toutefois, nous établissons la prestation minimum de chaque station à la production de ses téléjournaux de fin et de début de soirée.

Le Groupe de travail y est allé de plusieurs scénarios de relance de la télévision de langue anglaise de Radio-Canada. Nous nous sommes arrêtés à la théorie de la masse critique ou centres d'excellence, à la centralisation de la production à Montréal et à Toronto, à la création des centres de production dans les principales villes ou capitales de chaque province, ces centres ayant mandat de programmes réseau et de rayonnement régional. La fermeture de certaines

stations, la création de centres spécialisés, toutes ces hypothèses ont retenu notre attention.

À l'issue de longs débats, force nous a été de conclure qu'aucune de ces hypothèses n'était viable. Une autre solution semble s'imposer : restructuration de toutes les ressources de télévision de Radio-Canada en un ensemble à trois volets : local, régional et national. Nous songeons à un regroupement de toutes les ressources des stations que possède et exploite Radio-Canada vers des supercentres de production, cinq de langue anglaise et quatre de langue française. Nous accolons à ces centres l'épithète de « régionaux » même s'ils englobent les têtes de réseau que sont Toronto et Montréal. L'une et l'autre conserveraient leur prérogative de programmation nationale. Elles s'adjoindraient sept autres centres de langue anglaise et de langue française — que nous présenterons plus loin — pour la production d'émissions variées à fins d'abord régionales mais aussi nationales. Toutes les autres stations de télévision continueraient à présenter leur tronçon d'informations locales suivant la politique journalistique de Radio-Canada.

Il s'agit maintenant de sélectionner des centres de production régionaux « au-dessus de tout soupçon ». Démarche bien arbitraire! En l'absence de méthode scientifique, il faut procéder par empirisme tenant compte de l'identité culturelle, de la démographie, de la population, des installations de Radio-Canada, du bassin de créativité, des autres ressources et de la communication régionale.

Nous allons toucher des cordes sensibles, politiques et psychologiques, susciter des querelles de clocher. Ceux de nos hommes politiques, les plus acrimonieux à l'endroit de Radio-Canada, s'élèvent à la perspective du plus léger recul de la station de leur secteur d'influence. Radio-Canada a toujours dû ménager la chèvre et le chou. Et la position du gouvernement n'était guère moins délicate. En fin de compte, seul un groupe comme le nôtre peut trancher net.

Nous avons dû sacrifier à regret nombre de justes causes. Le mouvement en faveur d'un centre de production à Terre-Neuve est sans doute aussi valable que celui contre le fusionnement de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. En définitive, nous avons reconnu que la méthode d'organisation des ressources de production du réseau anglais de la télévision de Radio-Canada, qui nous semblait la moins inacceptable, consistait à créer cinq centres de production dans cinq divisions régionales.

Recommandation

Que le service de télévision de langue anglaise de Radio-Canada soit restructuré en cinq régions : Alberta - Colombie-Britannique, Manitoba - Saskatchewan, Ontario, Québec et Atlantique. Que toutes les installations de production, outre l'information et les sports, les ressources de gestion et toute autre infrastructure soient concentrées à un seul centre régional, soit Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax. Que chaque centre assume la responsabilité de refléter la réalité de sa région. Que les autres stations de chaque région retiennent la production de leur tronçon d'actualités et d'information locales,

suivant la politique journalistique de Radio-Canada, ainsi que la production d'émissions sportives selon le cas.

Cas particulier, le Nouveau-Brunswick est la seule province du Canada sans aucune station de télévision de langue anglaise de Radio-Canada. Il y a des installations de production à Frédéricton. Des équipes techniques, stationnées à Saint-Jean et à Moncton, assurent le relais des alimentations vers Frédéricton.

Nous sommes ici confrontés à un problème de distribution plutôt que de capacité. Radio-Canada diffuse actuellement son téléjournal de début de soirée à partir des studios de CHSJ, la station affiliée de Saint-Jean. En l'absence d'autres installations de transmission dans la province, la Société ne peut assurer un rayonnement intégral ni même un service réseau complet dans la zone de portée.

Ces problèmes ne sont pas sans analogie avec ceux que pose l'extension du service MF. Toute suggestion d'une pénétration fragmentaire des principaux réseaux de Radio-Canada est à proscrire. Toutefois, en raison des compressions budgétaires des deux dernières années qui ont touché les régions de tout leur poids, la question de rayonnement n'est plus prioritaire. L'obsolescence des installations en plusieurs établissements de Radio-Canada est une autre question qui bientôt ne supportera plus un jour de report. Dans le cas particulier du Nouveau-Brunswick, l'amélioration du service de télévision de langue anglaise est un enjeu politique de longue date qui porte sur le nombre, l'emplacement et le coût des nouveaux émetteurs.

Nous ne pouvons nous soustraire à la nécessité d'intercéder en faveur de la mise à jour du service au Nouveau-Brunswick. Nous ne pouvons arguer toutefois que cet objectif doive prendre le pas sur les autres projets techniques. Cette décision relève de Radio-Canada et des organismes centraux. La Société nous a informés qu'une architecture valable comprendrait 17 émetteurs dont le coût d'installation s'élèverait entre 10 et 13 millions de dollars, sans compter 15 millions supplémentaires pour la rénovation des studios de Frédéricton. Les frais d'exploitation de la transmission seraient de l'ordre de 1,5 million, qui pourraient être récupérés suite à la résiliation du contrat de distribution actuel. Les téléjournaux du début et de fin de soirée pourraient être produits, à ces conditions, sans besoin de personnel de production additionnel.

Recommandation

Que Radio-Canada et les autres organismes publics compétents s'emploient à améliorer le service de télévision de langue anglaise de Radio-Canada au Nouveau-Brunswick notamment par la construction de nouveaux émetteurs. Cette disposition assurerait la qualité de l'information locale et régionale et le rayonnement intégral du réseau de télévision de langue anglaise.

Notre énoncé de principe concernant les centres de production de langue anglais s'applique à leurs homologues de langue française compte tenu des

particularités propres à la radiodiffusion en cette langue. Même si 90 p. 100 de l'auditoire francophone se trouve concentré dans une province, il arrive que, selon le déploiement actuel des ressources au Canada, certaines provinces disposent de centres de production en langue française capables d'une qualité de service supérieure à celle que l'on trouve dans certaines régions du Québec particulièrement mal desservies.

En revanche, les francophones hors Québec y sont allés de leurs doléances sur le caractère par trop québécois du programme de Radio-Canada et indifférent aux préoccupations de leur milieu. La réorganisation que propose le Groupe de travail permettra de répondre aux attentes de tous les intéressés tout en sauvegardant l'intégrité du réseau français de Radio-Canada.

Nous croyons que ces principes seraient respectés si on concentrait la production à quatre centres francophones de l'Est du Canada tout en conservant, aux autres stations, des services d'information de langue française. Le téléjournal de début de soirée serait mis en page à partir d'alimentations, en provenance de Montréal, auquel on ajouterait les éléments locaux. Les téléjournaux seraient à la mesure des besoins et des intérêts de chaque région. La formule n'est pas inconnue à Radio-Canada.

Bien peu de ses propositions touchant la rationalisation des installations, se solderont par des économies et pour cause. À certains centres, plusieurs employés comme les techniciens, dont le salaire est imputé au budget des services de langue française, consacrent en réalité une bonne partie de leur temps aux productions de langue anglaise, comme le téléjournal de début de soirée. Une mutation ou la mise à pied de ces employés entraînerait une chute des coûts à la télévision de langue française, assortie d'une hausse correspondante au réseau anglais, contraint d'embaucher du personnel de remplacement. Certaines de nos suggestions à l'adresse du réseau français occasionneront de nouveaux déboursés, en particulier la dotation à tout le Québec et aux provinces de l'Atlantique de services d'information de langue française. La prestation de services aux minorités linguistiques ne s'appuie pas uniquement sur l'équivalence, cotes d'écoute — coût par téléspectateur.

Recommandation

Que les services de télévision de langue française de Radio-Canada soient concentrés à quatre centres, soit Montréal, Québec, Moncton et Ottawa. Que les autres centres limitent leur production aux actualités. Que l'on s'emploie à améliorer la couverture de l'actualité dans les provinces de l'Atlantique à partir de Moncton et que l'on établisse quelques bureaux de presse ailleurs dans la région. Que les centres francophones hors Québec offrent un service davantage adapté aux conditions locales.

Des retouches s'imposent ici et là au tableau de la télévision française au Québec. En premier lieu, dans un effort de mobilisation des ressources de production et redéfinition du rôle des stations du Québec, il faudrait mettre un terme à toute velléité de production autre que l'information à Matane, Rimouski et Sept-Îles. En plus de Montréal, des studios complets de production seraient maintenus à Québec. Une restructuration des activités dans l'Est du Québec

permettra une rationalisation des ressources et l'amélioration de l'information en Gaspésie. Deuxièmement, il conviendrait d'organiser la couverture de l'actualité dans trois autres régions importantes du Québec où aucun journaliste n'est en poste à plein temps. Ces régions sont l'Abitibi, la Mauricie et l'Estrie. Ainsi, il faudrait affecter les crédits nécessaires à l'établissement de bureaux d'information en s'inspirant du modèle que nous proposons à la section consacrée aux services de radio de langue anglaise.

En troisième lieu, même si Chicoutimi dispose d'une station de radio de Radio-Canada, toute la région est privée d'un journal télévisé local. Le bulletin de Radio-Canada pourrait être diffusé par la station affiliée locale selon la formule mise au point pour le service de langue anglaise au Nouveau-Brunswick. L'équipe du journal parlé de la radio pourrait être affectée à cette tâche sans qu'il soit nécessaire, du moins croyons-nous, de débourser des montants considérables à l'acquisition d'équipement et des services techniques voulus. Toutes ces propositions pourraient être adoptées à titre expérimental au cours d'une période de trois à cinq ans, avec examen périodique et renouvellement.

Recommandation

Que l'on ramène à des proportions plus modestes les installations de télévision de langue française de Radio-Canada au Québec dans tous les secteurs de production, à l'exception de l'information. Que l'information s'appuie sur un réseau plus étendu et judicieux de journalistes dans les principales régions de la province.

Incidence sur le programme

Le regroupement des centres régionaux aura des répercussions sur les services de Radio-Canada dans de petites villes comme Corner Brook ou Matane, qui pourraient perdre une partie de leurs installations. Il serait préférable, c'est notre point de vue, de réduire les effectifs des stations infrarégionales plutôt que de les fermer. Les services d'information étant l'activité la plus importante et la plus rentable des petites stations, une réduction de l'exploitation se résumerait grosso modo à la collecte des actualités et à leur présentation ainsi qu'à l'opération des équipements de contrôle et de transmission.

La télévision de langue anglaise diffuse déjà les actualités régionales selon cette formule économique contraire du double emploi. Malheureusement, le bulletin régional ontarien du week-end, qui relie Ottawa, Windsor et Toronto, n'inspirera jamais ce sentiment d'appartenance qui émane du bulletin des Maritimes, diffusé depuis Halifax. Autrement dit, il serait vain de vouloir modifier la structure de la radiodiffusion régionale en soumettant à un dénominateur commun toutes les régions ou, pire encore, les deux langues officielles.

Les ressources récupérées dans le cadre de ces réaménagements de l'exploitation permettraient à Radio-Canada d'offrir une meilleure couverture de l'actualité aux collectivités urbaines et rurales actuellement négligées.

Cette amélioration de couverture que nous recherchons pourrait s'obtenir à renfort de journalistes, d'une part, et, d'autre part, par la constitution de petites équipes de reportage dans les localités où Radio-Canada n'a pas de station en propre ou affiliée. Aucun auditoire ne subirait une dégradation du service de Radio-Canada dans le cadre de notre projet. Au contraire, notre démarche est motivée par la recherche d'émissions plus intéressantes et de meilleure qualité.

En conclusion, le bien de la production, la qualité des émissions, l'économie des ressources et surtout l'image de marque de Radio-Canada, en tant qu'institution capable d'évoluer avec son temps, valent bien quelques changements de routine des services locaux de télévision ou de leurs auditoires.

Le Centre de radiodiffusion de Toronto

Nous avons soumis à un examen minutieux les installations actuelles de Radio-Canada et il nous est impossible, sans être taxés de négligence, de ne pas traiter au moins brièvement du Centre de radiodiffusion de Toronto, un ensemble proposé pour regrouper tous les services de radio et de télévision de langue anglaise et de langue française. Quiconque connaît les installations de Radio-Canada à Toronto comprendra les raisons de ce projet. Les installations techniques et administratives, dont bon nombre sont terriblement vétustes et de qualité discutable, sont dispersées en une vingtaine de points différents, dont plusieurs sont fort éloignés les uns des autres. Le Groupe de travail n'est pas habilité à juger de la priorité de ce projet ou des détails financiers et structurels de son exécution. Nous nous inquiétons, cependant, de l'accueil que les amis et les détracteurs de Radio-Canada réserveront à un projet d'une telle envergure.

Dans notre monde si sensible aux apparences, ce projet ne saurait poindre à pire moment, quels que soient ses mérites. Dans tout le pays, on oblige Radio-Canada à réduire son personnel, à resserrer ses services et à mettre un frein aux nouvelles productions par des restrictions budgétaires. Le Groupe de travail, pour sa part, plaide en faveur d'une infrastructure allégée et s'oppose à une croissance désordonnée. Ce n'est pas incompatible. Le nouveau centre pourrait être un élément de la rationalisation des installations régionales que nous avons recommandée. N'empêche que Radio-Canada pourrait sembler courir deux lièvres à la fois.

Le Groupe de travail s'interroge également quant au nombre et à la taille des studios qu'abritera le nouveau centre. Si l'objectif de Radio-Canada est de confier 50 p. 100 de sa production à des réalisateurs de l'extérieur, dans quels locaux cette production se fera-t-elle? Les réalisateurs du secteur privé nous déclarent que les conventions collectives rendent le travail difficile, voire impossible, dans les locaux de Radio-Canada, en particulier si le personnel technique est de l'extérieur. Si on pouvait ouvrir les studios de Radio-Canada aux réalisateurs du secteur privé, suivant des modalités commerciales concurrentielles, quelles en seraient les répercussions présentes et futures sur les services et les studios du secteur privé? Nous demandons instamment que les questions qui ont été soulevées soient soumises à un examen minutieux.

Recommandation

Que le projet de création du Centre de radiodiffusion de Toronto soit traité de façon compatible avec le mandat révisé et les principes d'exploitation recommandés dans le présent Rapport.

Les stations de télévision affiliées

Pour les raisons historiques examinées précédemment, 31 stations commerciales de télévision de langue française et anglaise ont conclu un accord d'affiliation avec Radio-Canada[16]. Comme pour tous les contrats d'affiliation de ce genre, Radio-Canada verse à ces stations un certain pourcentage des recettes du réseau en contrepartie d'estimables services de transmission des programmes à près de 30 p. 100 de l'auditoire. Les accords varient d'une station à l'autre mais, en 1985-1986, ces stations affiliées se sont appropriées quelque 16 millions de dollars des bénéfices du réseau.

Les accords avec les stations affiliées comportent d'autres coûts qui ne sont pas d'ordre pécuniaire : aucune station ne diffuse le service complet de Radio-Canada et certaines refusent jusqu'à 30 heures d'émissions par semaine, tant au réseau de langue française qu'à celui de langue anglaise. Les émissions les plus touchées sont les dramatiques canadiennes d'avant-garde ou les magazines d'affaires publiques. Les stations affiliées tirent de meilleurs profits de la diffusion d'un programme plus commercial, le plus souvent des feuilletons américains. En leur qualité d'entreprises, c'est du bénéfice net qu'elles doivent rendre compte à leurs actionnaires, et non des objectifs sociaux ou culturels du Canada.

Plus le programme de télévision (en particulier au réseau anglais) est canadianisé, moins il intéresse les stations affiliées de Radio-Canada, même sans atteinte de suppression des pauses publicitaires (ce qui serait suffisant pour mettre un terme à l'accord). Par conséquent, les stations affiliées peuvent toucher un auditoire considérable, celui-ci n'a jamais droit au programme canadien complet. Puisque la situation ne pourrait que se détériorer si nos recommandations étaient adoptées, il nous faut examiner comment il serait possible de pallier ces inconvénients.

La façon la moins coûteuse de remplacer les stations affiliées sans perte de pénétration consisterait à mettre en place des émetteurs de retransmission. Le coût des immobilisations, d'après Radio-Canada, s'élèverait à 113,5 millions de dollars. Les frais d'exploitation s'en trouveraient augmentés de 9,3 millions de dollars par an, mais, du même coup, les recettes publicitaires connaîtraient une hausse de 27 millions de dollars, d'après les chiffres de Radio-Canada. Il resterait donc un excédent d'exploitation de près de 18 millions de dollars pour amortir l'investissement initial. D'un point de vue strictement financier, ce prix ne semble pas exagéré, selon le Groupe de travail, s'il permet d'offrir à plus d'un téléspectateur sur quatre le programme complet de Radio-Canada. (La proposition coûterait environ 14 $ par téléspectateur en biens d'équipement.)

Malheureusement, ce plan présente deux graves inconvénients. Le premier, c'est que certaines des petites stations affiliées seraient acculées à la faillite; elles desservent généralement de petits marchés commercialement marginaux. L'autre inconvénient est la perte certaine du programme local qu'assurent actuellement les stations affiliées. Certes, ce pourcentage appréciable de programmes originaux n'est pas très élevé, mais dans les domaines qui leur sont réservés — l'information et les rubriques de service comme la météo — ce service local disparaîtrait presque complètement, puisque 19 des 31 stations affiliées n'ont pas de concurrence.

On ne voit pas très bien quelle solution magique pourrait convenir aux 31 marchés concernés. Le hasard a voulu que ce soit les plus importantes stations affiliées de langue anglaise qui distribuent le moins d'émissions réseau de Radio-Canada et qui font le plus obstacle, par conséquent, à sa pénétration. Ces stations sont celles qui feront le mieux carrière en solo. Au moment où nous écrivons ces lignes, au moins une d'entre elles a demandé au CRTC de résilier son contrat d'affiliation.

Nous sommes donc d'avis que la seule solution serait d'examiner chaque cas au mérite, en n'offrant aux affiliées d'autre alternative que la diffusion du programme réseau complet, à un prix convenu sous peine de résiliation de leur contrat d'affiliation. L'application de ce principe devrait tenir compte de plusieurs facteurs :

i) Maximalisation du rayonnement du service national complet : si la station affiliée consent à négocier les modalités de la diffusion du service complet, l'entente devrait être renouvelée. Autrement, cette entente serait jugée contraire à l'intérêt public.
ii) Réduction au minimum des coûts publics : les stations affiliées sont, ou deviendront fatalement, une cause d'épuisement des recettes commerciales de Radio-Canada. Ces coûts à long terme doivent entrer en ligne de compte au moment du calcul des fonds à immobiliser au regard d'une modification de prestation ou pour acheter l'équipement des stations affiliées elles-mêmes.
iii) Sauvegarde des services locaux : pour atteindre cet objectif valable, il faudra conserver une certaine relation avec la station affiliée locale. Dans le cas des quelques stations importantes qui ont déjà manifesté le désir de rompre leur affiliation, le problème ne se pose pas.
iv) Mise en relation du rayonnement des réseaux publics et de la vigueur financière des stations privées : l'intérêt public doit en général avoir la préséance. Dans la pratique, Radio-Canada pourrait conclure des accords à court terme ou même à long terme qui seraient avantageux aux stations affiliées. Mais il importe avant tout de ne pas sacrifier le principe du rayonnement du réseau à prix modéré.

Recommandation

Que Radio-Canada négocie avec toutes ses stations affiliées de télévision des modalités de diffusion du programme national complet, sans

modification d'horaire, à un prix jugé raisonnable par les deux parties. En cas de refus, que Radio-Canada envisage la possibilité d'assurer la distribution par les moyens appropriés, compte tenu des conditions locales du marché.

La publicité à la télévision

La publicité vient battre en brèche la quête d'individualité de Radio-Canada dans ce fourmillement de stations commerciales sans caractère distinctif. Déjà en 1974, dans sa décision de renouvellement des licences de Radio-Canada, le CRTC écrivait : « la Société Radio-Canada est avant tout un service national de radiodiffusion financé principalement à même les fonds publics; compte tenu de ce mandat et de ce caractère, dit-on, les considérations commerciales ne doivent pas l'emporter ». Le Conseil signalait que les intervenants aux audiences de renouvellement avaient mis en évidence deux problèmes critiques : « l'irritation du public devant la fréquence des annonces et la façon fort inopportune dont elles interrompent les émissions; l'influence des impératifs commerçant sur le choix des émissions et sur l'organisation de l'horaire des émissions[17] ».

Dans un geste dont l'objectif ultime était d'améliorer la qualité des émissions et de renforcer la fidélité des auditeurs, Radio-Canada cessa de vendre en 1975 du temps d'antenne publicitaire à ses réseaux de radio. En dépit des pressions répétées pour que la télévision de Radio-Canada en fasse autant, notamment par le comité Applebaum-Hébert en 1982, nous avons été saisis d'un nombre singulièrement peu élevé de mémoires où la publicité apparaissait comme une préoccupation centrale. Notre conclusion toute simpliste soit-elle, c'est que la majorité reconnaît que Radio-Canada n'a pas de solution de rechange.

Néanmoins, la question de la publicité laisse le Groupe de travail fort perplexe. Il y a lieu de nous inquiéter de l'influence des ventes de publicité sur les décisions de production et de programmation. La publicité, partie intégrante de la stratégie de commercialisation, soumet à un battage intensif le plus vaste auditoire possible au coût le plus bas. La publicité à la télévision a souvent les effets regrettables de favoriser la production d'émissions stéréotypées et d'éviter la controverse.

Nous ne nous sentons pas très à l'aise, comme nous l'avons laissé entendre, d'entériner le dilemme de Radio-Canada, radiodiffuseur hybride mi-public, mi-commercial. Nous ne voulons pas induire les programmateurs de Radio-Canada à la tentation, car il existe une tendance naturelle à vouloir allonger le temps de publicité dans l'espoir que les recettes supplémentaires aboutiront à une amélioration de programme. Le réseau anglais Radio-Canada lui-même a succombé à cette influence en 1984 en diffusant le prestigieux mini-feuilleton *The Jewel and the Crown* et s'est fait prendre en flagrant délit de pratiquer des coupures de plusieurs minutes afin de vendre proportionnellement plus de publicité. Les réalisateurs sont plus préoccupés de création que de mercantilisme. Radio-Canada devrait donc dissocier le plus strictement possible les décisions de production de celles des recettes.

Nous pensons que l'appât du gain a fait d'innocentes victimes à Radio-Canada. L'un des exemples les plus navrants est la diminution considérable du

nombre d'émissions diffusant en direct les arts de la scène. Nous voulons voir là un comportement dicté par des impératifs d'accroissement des recettes et de compression des dépenses. Il est frappant, à cet égard, qu'on n'ait jamais su vraiment tirer parti des centaines de représentations données annuellement au Centre national des arts par des comédiens et des musiciens canadiens. Après un record fort modeste de diffusion de cinq représentations à la télévision de langue anglaise en 1982, on n'a consacré cette année qu'une seule émission aux arts de la scène. Au total, les réseaux anglais et français ne présenteront pas plus de 20 représentations artistiques chacun en 1986-1987, et toutes ne seront même pas des productions originales. Nous remarquons également que des pressions s'exercent pour introduire des annonces publicitaires ou en augmenter le nombre dans la grille des actualités.

En dépit de toutes nos craintes de détérioration du programme, nous ne croyons pas qu'il soit réaliste dans la conjoncture actuelle de faire reposer sur le contribuable le financement complet des activités de Radio-Canada. Le retrait de la publicité réduirait de quelque 150 millions de dollars les recettes de la Société, mais laisserait aussi des trous dans le programme et c'est des millions de dollars qu'il faudrait dépenser pour les combler.

Il importe de signaler, par ailleurs, qu'il serait difficile ou même impossible de présenter certaines émissions sans leur complément publicitaire. C'est le cas en particulier des sports professionnels, où les droits de distribution, voire les équipes elles-mêmes, appartiennent à d'importants annonceurs, comme les brasseries. Dans une perspective encore plus large, on pourrait dire qu'un radiodiffuseur public a parfaitement le droit de joindre l'utile à l'agréable dans toutes ses émissions, notamment les dramatiques, en alliant les normes professionnelles les plus élevées à l'attrait populaire. Ce n'est pas parce qu'une émission a la faveur populaire qu'elle est forcément mauvaise. Or, si elle a une bonne cote d'écoute et si on orchestre bien la vente de publicité, elle produira de surcroît d'excellents bénéfices.

Presque tous les réalisateurs, indépendamment de la difficulté ou du raffinement de leur production, désirent en général que leurs émissions remportent des succès d'audience. Enfin, il serait peut-être souhaitable de stipuler que les recettes supplémentaires enregistrées doivent être réservées à de nouvelles productions canadiennes. Nous croyons en outre que le traitement fiscal de la publicité pour les émissions authentiquement canadiennes devrait adopter la forme d'un amortissement accéléré, dont le taux pourrait être fixé à 150 p. 100. Ces questions sont examinées plus à fond au chapitre 29.

Recommandation

Que Radio-Canada continue à produire des recettes commerciales en vendant du temps d'antenne à ses réseaux de télévision.

Que Radio-Canada, cependant, au moyen d'énoncés de politique, d'une restructuration administrative ou autre, ne ménage aucun effort pour protéger la production, le programme et la planification des horaires contre toute intervention purement spéculative, sans préjudice de la prérogative des réalisateurs de rechercher des succès d'auditoire.

Que Radio-Canada, dans sa politique d'approbation des messages publicitaires et dans ses pratiques d'insertion de ces messages dans les émissions, s'attache à éviter les interruptions à des moments inopportuns et s'efforce d'exclure la publicité de certaines émissions, comme celles destinées aux enfants, ou du moins les réduise au minimum.

Radio-Canada et les indépendants

Le Groupe de travail se plaît à relever que les relations entre Radio-Canada et les producteurs indépendants sont beaucoup moins tendues qu'elles ne l'étaient, il y a quatre ou cinq ans. Ces relations eurent une grande influence sur les recommandations du comité Applebaum-Hébert. Nous sommes heureux également de constater que la longue controverse sur l'efficacité des réalisateurs de Radio-Canada par rapport aux indépendants s'est finalement résorbée.

Nous avons consulté les services de production des réseaux anglais et français de télévision. Émissions de production interne et du secteur indépendant ont été comparées. Au cours de deux sessions tenues à Montréal, à notre initiative, nous avons pu échanger aussi bien avec des représentants des indépendants que de Radio-Canada. À toutes les étapes de la discussion, nous avons pu nous convaincre de l'odieux des comparaisons. Deux dramatiques, deux émissions de variétés ou deux feuilletons sont aussi semblables ou différents qu'une pomme et une orange. De plus, Radio-Canada use de méthodes comptables qui n'ont pas cours dans l'industrie privée, c'est-à-dire qu'elle inclut les coûts indirects dans ses frais généraux plutôt qu'au poste des dépenses.

Nous n'avons relevé aucun indice à l'effet que le secteur privé produit plus « efficacement » que Radio-Canada des variétés, des films et des feuilletons, si « efficacité » a une connotation d'économie. On n'a pu davantage faire la preuve du contraire soit l'efficacité grâce aux économies d'échelle. Nous en concluons que les critères de décision devraient se fonder ailleurs que sur des affirmations gratuites de meilleure gestion de la production, financièrement et autrement, par l'un ou l'autre groupe.

Nous considérons que la relation, toujours empreinte d'un certain ton de concurrence, entre Radio-Canada et les indépendants, stimulera la créativité sans dévier de l'objectif de multiplication des émissions de télévision canadienne dans une optique de succès d'auditoire. Autrement, Radio-Canada pourrait perdre son statut de radiodiffuseur par excellence d'émissions canadiennes, sa destination première, pour ne devenir qu'un instrument d'expansion industrielle, chargée de la promotion de l'industrie cinématographique. Rien dans le mandat actuel n'invite à cette orientation. L'industrie cinématographique devrait sortir gagnante du relèvement des émissions et nous croyons que Radio-Canada a un rôle à jouer à cet égard.

D'un commun accord, le gouvernement et Radio-Canada orientent progressivement la télévision à commander aux studios indépendants de plus en plus d'émissions, outre l'information et les sports. Le plafond est de 50 p. 100,

une proportion qui nous paraît juste. Radio-Canada a l'intention d'atteindre son objectif d'ici à septembre 1987 (la télévision anglaise avait réussi à se hisser à 35 p. 100 au moment d'aller sous presse).

Il est essentiel que les producteurs indépendants s'efforcent, suivant le mandat de Radio-Canada, d'« exprimer constamment la réalité canadienne ». Parmi les conséquences fâcheuses d'une définition purement quantitative ou industrielle du contenu canadien, il faut signaler que certaines émissions de télévision, admissibles sur le plan technique en vertu du système de points du CRTC, se confondent à leurs modèles américains. Nous osons croire que Radio-Canada, quand il commande ou autorise des émissions, situera les concepts de valeurs ou d'intérêts canadiens au-dessus des notions superficielles d'équipes et de décors canadiens.

Enfin, nous voyons poindre de nouvelles perspectives tant pour les réalisateurs indépendants que pour ceux de Radio-Canada suite à l'avènement de Télé-Canada, le deuxième réseau public que nous proposons au chapitre 13. Notre proposition au sujet de Télé-Canada devrait supprimer la situation gênante de l'acheteur unique pour un certain type d'émissions. Les modalités de la collaboration éventuelle de Radio-Canada avec les indépendants devraient tenir pour une période minimale garantie, au moins dix ans, à notre avis. Cet arrangement apporterait à Radio-Canada une stabilité certaine et dissiperait le sentiment d'insécurité que provoquent les compressions budgétaires et leur cortège de mises à pied et de menaces de mise à pied. Le génie créateur du personnel de Radio-Canada devrait s'en trouver vivifié à la justification de la radiodiffusion publique.

Recommandation

Que Radio-Canada poursuive la politique en vertu de laquelle 50 p. 100 des émissions de télévision, outre l'information et les sports, seront éventuellement produites par le secteur privé. Que l'on vise à la création d'un éventail d'émissions authentiquement canadiennes plutôt qu'à la poursuite d'une simple politique de croissance de l'industrie.

Les services hors mandat

La *Loi sur la radiodiffusion* ne comporte pas de précision sur l'architecture des réseaux et leurs prestations diverses. Avec le temps, toutefois, une nette distinction s'est établie entre les principaux services de radio et de télévision dans les deux langues officielles et c'est ce qu'on appelle les services hors mandat. Cette distinction porte à faux dans la mesure où la loi ne contient pas de disposition explicite pour chacun des services de Radio-Canada. Le fond du problème est bien de savoir s'il est sage de permettre à des fonctions de programmation d'évoluer sans sauvegardes législatives. Les problèmes sont de deux ordres.

Sans protection législative, un service comme le réseau de télévision pour la transmission des débats de la Chambre des Communes, est à la merci des bailleurs de fonds ou des exploitants quant à son existence même, ne parlons pas

de son essence. Ensuite, et c'est là certainement d'une urgence criante, la Société a cumulé des responsabilités de plus en plus lourdes au fil des ans, sans dotations proportionnelles. On devra remédier à cet état de choses suite à la définition de ses responsabilités.

Deux mesures se dessinent en toute logique. D'une part, la nouvelle loi devrait statuer sur plusieurs des fonctions hors mandat. D'autre part, certaines de ces mêmes fonctions devraient être des postes du budget d'un ministère ou d'un organisme autre que Radio-Canada, même si l'on comptait sur le personnel et les ressources de la Société pour l'exploitation des services eux-mêmes. Les trois principaux services qui devraient faire l'objet d'un mandat et de crédits distincts sont les suivants : le réseau de télévision parlementaire, Radio Canada International et le Service du Nord.

Le Réseau de télévision parlementaire de Radio-Canada

Le Réseau de télévision parlementaire de Radio-Canada, souvent appelé le « canal de la Chambre des communes », a l'originalité d'être le premier réseau national satellite-câble du Canada, à teneur 100 p. 100 canadienne, dont le signal est distribué dans les deux langues officielles. Le CRTC l'a autorisé en 1980. Service public gratuit, en priorité, pour tous les réseaux câblés du Canada, il ne fait l'objet que d'une distribution partielle et, encore parfois qu'aux abonnés, dans la bande moyenne seulement, c'est-à-dire par service de convertisseur. C'est ainsi que moins de quatre millions de ménages y ont accès, soit en français soit en anglais.

Certaines conditions imposées par le Président des Communes, ainsi que des limites financières, font que le service n'offre qu'un minimum de reportages contextuels et explicatifs. Les sessions sont transmises sans interruption. Règle générale, les deux transpondeurs de satellite, loués par le service, restent inutilisés pendant les vacances parlementaires, la soirée, les jours de congé et les autres temps morts. Les frais de location des deux transpondeurs, environ 4 millions de dollars, représentent le poste le plus élevé du budget.

Malgré ces lacunes et un auditoire relativement limité, le réseau parlementaire fait œuvre utile de vulgarisation de la plus importante de nos institutions nationales. Le réseau pourrait encore mieux servir le Parlement et la population. Radio-Canada et le comité spécial de réforme de la Chambre des communes, entre autres, ont adressé plusieurs suggestions. Notre conclusion est que le service devrait prendre une double expansion à savoir l'utilisation des heures libres et, l'élargissement de son champ d'intérêt. L'extension de ce service, même s'il en coûte, serait certainement dans l'intérêt du public.

Notre proposition s'articule autour du financement du service et de son expansion à même le budget du Président de la Chambre. Dans cette optique, il ne serait que juste et raisonnable de lui confier toute la responsabilité financière des plans de croissance. Naturellement, le Président tiendrait sans doute à tirer le plus grand profit possible des compétences de production et des ressources techniques de Radio-Canada, de même qu'il consulterait Radio-Canada et les dirigeants politiques avant de recommander des modifications d'envergure.

Recommandation

Que la responsabilité financière et, du même coup, la portée et l'orientation du Réseau de télévision parlementaire relèvent du Président de la Chambre des communes. Que Radio-Canada reçoive une compensation financière en contrepartie de l'utilisation de ses ressources techniques et humaines.

Radio Canada International

Radio Canada International (RCI), service radiophonique diffusé sur ondes courtes par le Canada à l'étranger, propose des émissions en douze langues en Europe, en Amérique du Sud, au Moyen-Orient et, jusqu'à tout récemment, au Japon. RCI distribue en outre des programmes enregistrés sur disque et sur bande magnétique. On évalue que les quelque 160 heures d'émissions hebdomadaires de RCI atteignent environ 10 millions d'auditeurs, dont des Canadiens outre-mer.

RCI se particularise parmi ses homologues en ce sens que la teneur de ses programmes n'est pas dictée par l'État. Le ministère des Affaires extérieures décide des langues d'émissions et des cibles géographiques de RCI. Les règles d'orientation édictées à ce niveau, c'est Radio-Canada uniquement qui décide de la teneur des programmes et de la politique rédactionnelle.

Le budget annuel de RCI est d'environ 16 millions de dollars. Nous jugeons que ces deniers sont utilisés à bonne fin compte tenu de la pénétration des émissions d'information sur le Canada et l'actualité mondiale. Nous proposons deux modifications qui font écho des changements proposés au réseau parlementaire dans la section précédente. L'expansion des services de RCI devrait être possible et le ministère des Affaires extérieures devrait assumer tous les frais d'exploitation, alors que Radio-Canada mettrait à contribution ses ressources moyennant compensation financière. Enfin, nous croyons que, par mesure de protection de ce service, le mandat officiel de Radio-Canada devrait inclure RCI.

La Société fait remarquer dans son mémoire que, de concert avec le ministère des Affaires extérieures, elle a déjà délimité certaines priorités d'expansion du service. Ces priorités sont de deux ordres : augmentation des heures d'antenne vers certaines zones hautement prioritaires et investissement considérable dans de nouveaux équipements décamétriques en vue d'un élargissement de la pénétration vers d'autres zones prioritaires, en particulier les pays du Pacifique. Selon les estimations contenues dans le mémoire, l'achèvement de ces travaux entraînerait des déboursés d'environ 40 millions de dollars au cours d'une période de quatre ans, c'est-à-dire qu'il faudrait doubler le budget actuel de RCI à chacun des exercices. On ne peut demander à Radio-Canada de financer une expansion aussi grandiose. Nous ne pouvons commenter le détail de ces propositions, mais nous croyons néammoins que les Affaires extérieures devraient mesurer avec soin les enjeux d'un piétinement de RCI en l'absence des crédits que réclame son expansion.

Recommandation

Que les frais d'exploitation de Radio Canada International, y compris l'impulsion à donner à ce service, relèvent du ministère des Affaires extérieures. Que Radio-Canada continue à fournir toutes les ressources humaines et techniques nécessaires en contrepartie d'une compensation financière et conserve la maîtrise rédactionnelle du contenu des émissions, sans interférence politique. Que le ministère des Affaires extérieures s'intéresse au renforcement et à l'expansion de RCI selon les priorités établies de concert avec Radio-Canada.

Le Service du Nord

Le Service du Nord de Radio-Canada, créé en 1958, pénètre une vaste région qui s'étend de la frontière de l'Alaska jusqu'au secteur de la baie James situé au nord du Québec. Il exploite des stations de radio infrarégionales à Whitehorse, Inuvik (Arctique de l'Ouest), Yellowknife, Rankin Inlet (Keewatin) et Frobisher Bay (Arctique de l'Est). Un centre de production télévisuelle a été établi à Yellowknife, tandis qu'une unité mobile de production télévisuelle est mise en place en 1986 à partir de Whitehorse. Les autres services comprennent une unité de radio et de télévision crie à Montréal, des équipes radiophoniques à Ottawa et à Kuujjuaq (Québec arctique), ainsi que des bureaux administratifs et de soutien à Ottawa.

Des émetteurs ont été installés dans toutes les localités de plus de 500 habitants en vertu du Plan de rayonnement accéléré, au cours des années 1970. Il en a résulté un essor considérable de la pénétration de la radio et de la télévision du Service du Nord. En complément, les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont financé des installations dans la plupart des petites agglomérations.

Bien qu'on fasse ample utilisation de la distribution terrestre pour la prestation des services de radio au Yukon, la plupart des collectivités de la région du Service du Nord captent les signaux de radio et télévision au moyen du satellite Anik D de Télésat. Les productions régionales, relayées depuis Saint-Jean et Vancouver, informent les audiences du Nord en l'absence de bulletins d'information et de magazines d'actualités publiques originaux du Service du Nord.

Le Service du Nord s'enorgueillit d'une importante production radiophonique; son rendement est souvent supérieur à celui des centres régionaux du Sud. Ce phénomène s'explique par la nécessité d'accorder suffisamment de temps d'antenne aux prestations en langues autochtones. Il faut dire que le Service du Nord est le seul réseau de radio régional dans bien des localités, et que, dans d'autres, c'est le seul signal radio capté.

En revanche, la production de télévision est minime — environ 10 p. 100 du total des émissions régionales réalisées par Radio-Canada dans d'autres régions du pays. Même si les installations de production et de distribution sont extrêmement rares, le Service du Nord n'en couvre pas moins certains événements, comme les élections et les Jeux d'hiver de l'Arctique.

Radio-Canada joue un rôle de premier plan et apporte son concours à la programmation d'émissions communautaires et autochtones dans la région du Service du Nord. Les collectivités à majorité autochtone peuvent lui faire appel quand il s'agit de la création d'une station de radio communautaire et de l'accès aux émetteurs de Radio-Canada suivant des modalités convenues. À la différence, les autres collectivités doivent mettre en place leurs propres émetteurs pour la diffusion de leur programme communautaire. Ces émetteurs relaient presque tout le jour les émissions de Radio-Canada auxquelles s'ajoute un complément local. Enfin, le Service du Nord apporte sa contribution à la diffusion d'émissions et de radio et de télévision émanant des organismes de communication autochtones, qui bénéficient du Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion.

Les services décrits ci-dessus possèdent un personnel d'environ 180 personnes. Leur budget s'élève à quelque 14 millions de dollars. Notre propos est de faire ressortir la nécessité d'imbriquer le Service du Nord au mandat de Radio-Canada au moyen de dispositions législatives de la même manière que les deux entités précédentes.

Recommandation

> Que la fonction des trois principaux services hors mandat — le Réseau parlementaire, RCI et le Service du Nord — soit stipulée dans les textes de loi sur la radiodiffusion dans le cadre du mandat de Radio-Canada ou dans un autre cadre approprié, de manière à en assurer la reconnaissance officielle et la permanence.

Finances, responsabilité de gestion et principe d'autonomie

Ce chapitre se veut un plaidoyer en faveur de modifications au mandat de programmation de Radio-Canada et de la répartition de ses ressources actuelles. Nous avons recommandé une redéfinition des responsabilités de Radio-Canada non sans observer que l'exécution de ce nouveau mandat entraînera un accroissement, plutôt qu'une diminution, des dépenses. Cet état de choses doit être particulièrement attribué à la primauté que nous attribuons aux émissions canadiennes.

Par ailleurs, l'examen minutieux des dépenses que nous avons mené en collaboration avec Radio-Canada ne nous a pas permis d'espérer que le regroupement des installations matérielles ou la réorientation des crédits se solderaient par la mobilisation des nouveaux fonds. L'exploitation de la radiodiffusion régionale a subi à elle seule des compressions de l'ordre de 32 millions de dollars, réparties sur l'ensemble des services, au cours des deux dernières années financières.

Nos recommandations ne sont pas inspirées par des mobiles économiques. Nous avons visé plutôt à une redéfinition des missions au niveau des stations et des régions, à une pénétration plus équitable en fonction des auditoires, à une rationalisation des ressources et à la dissipation même de toute impression, que Radio-Canada n'utiliserait pas ses ressources le plus judicieusement possible.

Nos prises de position ne peuvent être interprétées comme un appui inconditionnel à la gestion financière de Radio-Canada, qu'il s'agisse de l'expression de nos désirs d'un renflouement de certaines activités ou de nos regrets devant des coffres vides notamment au secteur de l'exploitation du programme. Au contraire, il nous semble que le régime actuel de contrôle financier et d'adaptation du mandat aux ressources laisse beaucoup à désirer.

L'organisme doit servir à la fois des intérêts privés et publics et c'est là la source d'une partie de ses difficultés. Radio-Canada obtient environ 80 p. 100 de ses crédits du Parlement alors que les 20 p. 100 restants, ou à peu près, proviennent des recettes publicitaires de ses réseaux de télévision. Du fait que ces fonds proviennent de différentes sources, Radio-Canada doit rendre des comptes aussi bien à ses clients commerciaux qu'au Parlement responsable de la gestion des deniers publics.

Radio-Canada pourrait sembler ignorer ses relations avec les annonceurs, les affiliées et les auditoires en matière de gestion de fonds publics puisqu'elle doit rendre compte au Parlement des crédits consentis. Mais le caractère ambigu de son mandat place ses programmateurs dans d'inévitables dilemmes. Face au Parlement, par exemple, Radio-Canada doit réaliser des objectifs culturels nationaux, qui l'obligent à de coûteuses activités en sa qualité de radiodiffuseur de « dernière instance ». En outre, il arrive parfois que la prestation d'émissions culturelles ou non-commerciales aux réseaux de télévision aille à contre-courant de ses efforts d'accroissement des bénéfices, puisque le succès en revient, à tort ou à raison, à des émissions commerciales américaines.

On pourrait faire valoir également que la responsabilité de gestion de la Société à l'égard du Parlement l'emporte sur toutes les autres considérations, non seulement parce qu'elle émane de lui, mais aussi parce qu'il est de loin sa principale source de revenus, même si ce n'est pas en exclusivité. Si vraies que soient ces affirmations, elles n'en restent pas moins une généralisation qui dissimule un réseau inextricable de relations de responsabilités au sein même du secteur public. Nous sommes profondément convaincus que Radio-Canada doit aujourd'hui rendre des comptes à tant d'organismes — le Parlement et ses comités, le ministère des Communications, le Conseil du Trésor, le CRTC, le Vérificateur général — qu'il y a de quoi l'inciter à ne plus répondre de rien.

Paradoxalement, nulle autre société d'État n'a à supporter un si lourd appareil de surveillance. Ces structures sont démoralisantes pour Radio-Canada et coûteuses pour le contribuable. Loin de garantir un contrôle efficace de gestion des dépenses et des critères valables de mesure du rendement, le carcan actuel est source de frustrations pour toutes les parties.

Même en allégeant ses chaînes, Radio-Canada n'en connaîtrait pas moins des difficultés de responsabilité en sa qualité d'organisme public aux activités de création souvent controversées.

Pour reprendre les paroles de Robert Fulford, on pourrait faire valoir tout au moins que :

> il n'est pas aussi facile d'analyser et quantifier les activités d'un corps de ballet que d'expliquer les coûts d'un bureau de poste[. . .] Les organismes culturels, pour s'épanouir, ne peuvent se plier à la mentalité de l'organigramme

> qui prévaut dans l'Administration[. . .] Il n'en reste pas moins que les dirigeants et les fonctionnaires s'accrochent à l'idée qu'ils trouveront un jour le moyen de mettre la bride à la culture pour lui donner l'orientation convenant à Ottawa[18].

Il serait exagéré de dire que « l'administration de la créativité » est une antithèse, mais on doit quand même avouer que cette idée laisse perplexe. Laurent Picard, ancien président de Radio-Canada, dont le mandat était de réaliser ce tour de force, n'ignorait ni le dilemme ni la façon de le résoudre :

> [. . .]l'administration d'une société de la radio-télévision, c'est d'abord et avant tout l'administration de la créativité. Et l'administration de la créativité doit faire appel à des structures administratives non traditionnelles[19].

Quoi qu'il en soit, un organisme public dont le budget s'élève à un milliard de dollars doit assumer une responsabilité de gestion et nous pouvons y aller de quelques suggestions utiles pour atteindre un juste milieu entre les besoins légitimes de contrôle et d'autonomie créatrice. Mais examinons tout d'abord la relation actuelle entre Radio-Canada et le gouvernement.

Le statut de Radio-Canada à titre de société d'État

A l'instar des autres sociétés d'État, Radio-Canada a pour mission d'administrer certains biens et services au nom de l'État. Afin de s'acquitter de leurs obligations de la façon la plus efficace possible, ces organismes adaptent leurs modes d'exploitation aux règles du marché, de sorte qu'ils s'apparentent davantage à des entreprises commerciales qu'à des ministères — même s'ils ne sont pas dispensés de rendre compte au Parlement, par l'intermédiaire de leur ministre de tutelle, de l'usage qu'ils font des ressources publiques.

Cette forme de gestion apparaît bien dans la structure du conseil d'administration de Radio-Canada qui comprend un président et quatorze administrateurs, lesquels collectivement, constituent la Société. Bien qu'ils soient nommés par le gouvernement et qu'ils puissent être démis de leurs fonctions s'il y a lieu, ce ne sont pas des fonctionnaires de l'État et ils ne reçoivent pas de directives concernant leurs activités quotidiennes de la part du ministre de tutelle, en l'occurrence le ministre des Communications.

Jusque-là, rien ne distingue Radio-Canada des autres sociétés d'État. On sait, toutefois, que les services de Radio-Canada comptent pour beaucoup dans la création et la diffusion d'œuvres authentiquement canadiennes, y compris les reportages souvent controversés des journalistes de la radiodiffusion. La libre circulation des idées et de l'information est dans notre société un principe important qui ne peut souffrir de pressions extérieures indues. La Société s'est vue accorder, à plusieurs égards, un traitement différent de celui de ses homologues parce que l'on reconnaît qu'il existe des différences fondamentales entre Radio-Canada et des organismes comme Air Canada, par exemple, tout autant que pour protéger son rôle particulier. Ainsi, Radio-Canada a été exemptée des nouvelles dispositions de la *Loi sur l'administration financière*, contenues dans

le projet de loi C-24, qui avaient pour but de renforcer le droit de regard ministériel sur les sociétés d'État et d'intensifier leur obligation de rendre compte.

Cette autonomie est cependant pondérée par d'autres exigences de la responsabilité. Le service national assuré par Radio-Canada est en grande partie subventionné à même les fonds publics. Il est logique, par conséquent, que les responsables de la saine administration de ces fonds — c'est-à-dire les ministres de tutelle — disposent de recours pour inciter la société nationale à rendre compte. Cette responsabilité, les ministres la partagent avec les autres membres du Parlement qui se préoccupent de ce que Radio-Canada dépense ses crédits conformément à son mandat législatif et aux autres règlements en vigueur. Les députés peuvent donc interroger le ministre des Communications au sujet de l'exploitation de Radio-Canada. Les membres du conseil d'administration de la Société et les hauts fonctionnaires peuvent en outre être appelés à témoigner devant les comités parlementaires, en particulier le Comité de la Chambre sur les communications et la culture.

Réglementation : Le statut de Radio-Canada à titre de radiodiffuseur

Comme nous l'avons vu ailleurs dans ce rapport, la *Loi sur la radiodiffusion* énonce la politique de la radiodiffusion canadienne et des dispositions qui intéressent aussi bien les radiodiffuseurs privés que publics, y compris Radio-Canada avec mention particulière toutefois. La loi déclare que « la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion pour le Canada consiste à confier la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne à un seul organisme public autonome ». Cet organisme est évidemment le CRTC.

Radio-Canada reçoit des crédits du Parlement qui, par ailleurs, détermine les objectifs de politique nationale qu'il doit réaliser. Mais il appartient à un autre organisme, le CRTC, de fixer le détail des conditions de licence qui régissent en quelle manière, sur le plan de l'exploitation, Radio-Canada doit atteindre ces objectifs précités. Le CRTC est investi du pouvoir, par exemple, de demander à Radio-Canada de respecter un pourcentage plus élevé de contenu canadien qu'il n'en exige des autres radiodiffuseurs. En revanche, il n'est aucunement dans ses attributions de financer ou subventionner des activités comme l'accroissement des émissions canadiennes qui découlent des conditions qu'il impose.

À titre d'organisme de réglementation, le CRTC entretient avec Radio-Canada une relation très différente de celle qu'il a avec les radiodiffuseurs privés. Bien que le Conseil puisse exercer des sanctions à son égard, son pouvoir de suspendre ou d'annuler les licences de radiodiffusion, aux termes des paragraphes 24(1) et 24(2) de la Loi, ne s'applique pas à Radio-Canada. Par ailleurs, contrairement aux radiodiffuseurs privés, la Société reçoit son mandat directement du Parlement et entretient des relations privilégiées avec le gouvernement et le Parlement.

Il arrive parfois que la Société conteste une des conditions auxquelles ses licences sont assujetties. En l'occurence, si le Conseil et Radio-Canada n'arrivent pas à trouver un terrain d'entente, le ministre des Communications doit

trancher le litige. Après consultation des deux parties, le ministre peut émettre une ordonnance au CRTC édictant l'issue du différend.

Dans la pratique, on n'a jamais eu recours à cette procédure formelle d'arbitrage. Dans les rares cas où il a fallu régler un différent entre les deux organismes, on a procédé au coup par coup. Cette incohérence témoigne de l'ambivalence des relations entre la Société et le Conseil.

Responsabilité de gestion et prise de décision

Radio-Canada est tenue officiellement de rendre des comptes par divers moyens, notamment le dépôt d'un rapport annuel devant le Parlement et la présentation de rapports au vérificateur général, qui examine les comptes et les activités administratives de la Société et peut faire les recommandations qu'il juge à propos. En outre, le budget d'exploitation et d'investissement de Radio-Canada doit être approuvé tous les ans par le Parlement; celui-ci ne peut, toutefois, exercer un contrôle permanent ou détaillé des dépenses. La raison en est, d'une part, que certaines dépenses de Radio-Canada demeurent à l'abri de l'attention publique et que, d'autre part, cette institution est trop vaste et complexe pour quiconque n'est pas un expert-comptable.

Le véritable examen de Radio-Canada a lieu sous les auspices du ministère des Communications et du Conseil du Trésor. Sur la scène publique, la surveillance se limite le plus souvent à des énoncés généraux de politique émanant du ministre des Communications. Ces énoncés ne traitent pas normalement des questions opérationnelles ou relatives aux émissions. À cet égard, disons que l'orientation de Radio-Canada s'élabore en grande partie au cours de réunions officieuses à huis clos ou bien par le biais de pressions morales. Souvent, ces techniques particulières sont plus pernicieuses que les directives officielles au regard du principe de la non-intervention.

Nous sommes conscients de la nécessité de boucliers entre la Société et le ministre qui en est responsable devant le Parlement. Nous sommes aussi conscients du besoin d'un pouvoir de décision rationnel. La difficulté des relations entre Radio-Canada et le gouvernement est bien moins imputable aux pressions politiques qu'au manque de coordination entre les divers responsables du mandat de Radio-Canada et de son adaptation au changement.

Ainsi, il peut y avoir un écart incommensurable entre les décisions stratégiques que prend le gouvernement et le cycle des licences de Radio-Canada que l'on renouvelle tous les cinq ans. En 1983, par exemple, le ministre des Communications d'alors publiait un important document d'orientation sur Radio-Canada, intitulé *Bâtir l'avenir : vers une Société Radio-Canada distincte*. Le malheur c'est que ce document a été divulgué bien avant la date prévue des audiences publiques pour le renouvellement des licences des réseaux de Radio-Canada. Et l'on sait que ces audiences sur les renouvellements de licence offrent aux parties intéressées une tribune pour faire valoir leurs observations au sujet du rendement de la requérante et de son nouveau plan quinquennal. C'est justement là qu'il aurait fallu discuter de la nouvelle orientation que le gouvernement entendait donner au mandat de Radio-Canada. Autrement, tout débat sur l'orientation politique du gouvernement reste flou et stérile, alors que la procédure d'octroi de licence CRTC paraît vaine.

L'énoncé de politique de 1983 au sujet de Radio-Canada illustre une autre faiblesse du système actuel. Il fait état d'un certain nombre de mesures dont l'exécution repose indubitablement sur des fonds additionnels. Or, on ne trouve nulle part dans le document d'indications relatives aux sources de financement et aucun autre texte n'est venu par la suite éclairer la question. Dans la section qui porte sur l'augmentation du contenu canadien, nous pouvons lire que « comme cela coûtera cher, la Société sera tenue de veiller à l'amélioration constante de sa gestion et d'affecter de plus en plus judicieusement ses ressources. Elle devra peut-être également disposer de crédits supplémentaires[20]. »

Certes, il n'est pas mal venu, en principe, de financer un nouveau programme par une nouvelle répartition des fonds. Mais, compte tenu du manque de clarté quant aux fonds disponibles et aux solutions de rechange prévisibles, il était illusoire de vouloir soumettre la réalisation de cet objectif — de 80 p. 100 de teneur canadienne — à l'examen et au jugement du public. En tout état de cause, la Société a réussi en 1984 à dresser le plan de réaffectation des crédits qui lui semblait être à la mesure du programme ambitieux de production indépendante. Plus tard, la même année, le budget de Radio-Canada était réduit de 85 millions de dollars dans le cadre du programme fédéral de compression du déficit.

Contrôles financiers

Nous avons signalé que la surveillance de Radio-Canada, exercée par le ministre dans l'intérêt du Cabinet et du Parlement, prend la forme d'énoncés généraux de politique, du moins sur la scène publique. Dans les coulisses, disions-nous également, la haute direction de Radio-Canada et celle des organismes centraux négocient des compromis, dont la plupart évidemment ont des implications financières.

Nos consultations et nos recherches ont révélé que le régime actuel de contrôle financier, c'est-à-dire les instruments opérationnels qui donnent corps à l'obligation de rendre compte, est inopérant. La faille du régime, les parties s'accordent à ce sujet, est son caractère d'imprévisibilité. Le phénomène agit dans les deux sens (comme une arme à double tranchant serait peut-être une expression plus juste). On a souvent observé dans les études sur les structures de financement de Radio-Canada, considérées du point de vue de la Société, que l'imprévisibilité des crédits budgétaires annuels bouleverse complètement la planification stratégique de la Société. Indépendamment de la protection dont Radio-Canada bénéficie contre les intérêts sectaires ou acquis, il n'y a pratiquement pas de limite aux réductions (ou augmentations) que le gouvernement au pouvoir peut opérer dans le budget de Radio-Canada, si ce n'est peut-être le bon sens et la crainte de l'opinion publique. Or, les fluctuations formidables que subit le budget d'année en année compliquent la tâche des programmateurs de la télévision dans leur désir d'assurer une relève d'auteurs et d'interprètes pour un média où l'acceptation par la critique et le public prend souvent des années plutôt que des mois.

Du point de vue des organismes centraux, des incertitudes d'un autre ordre sont venues pertuber la planification. Certaines sont imputables à Radio-Canada, tandis que d'autres échappent à sa volonté. De son propre chef, la Société a utilisé diverses méthodes pour déterminer les déficits dans ses recettes et les augmentations imprévues dans les coûts engagés. Par ailleurs, outre les variations annuelles qui marquent le niveau approuvé des dépenses de Radio-Canada, des hauts et des bas caractérisent ses recettes annuelles, en raison le plus souvent de facteurs de concurrence et de marché sur lesquels la Société n'a pas prise.

Selon le système actuel, on calcule les crédits annuels en soustrayant les recettes commerciales projetées du montant des dépenses approuvées. Au cours des trois derniers exercices, Radio-Canada a prévu une baisse de ses recettes commerciales et a demandé un réajustement à la hausse pour compenser le manque à gagner. Comme on allait le découvrir par la suite, Radio-Canada aura en réalité réalisé d'importantes recettes en sus de ses prévisions originales. Nous croyons comprendre que ces fonds ont été au fur et à mesure absorbés par les activités d'exploitation, tout comme les crédits d'appoint consentis.

Mais si la Société a réalisé des gains au chapitre des recettes, elle a enregistré un déficit du côté des dépenses, dit-elle. Radio-Canada fait observer que, depuis plusieurs années, son budget ne fait que décroître en dollars constants alors que les inévitables augmentations de frais sont bien réelles. Il s'ensuit des pertes de plusieurs millions de dollars attribuables, notamment, à l'augmentation des tarifs des services publics, des impôts fonciers et des primes de change versés pour l'acquisition de biens et de services aux États-Unis. Ici encore, Radio-Canada a demandé des compensations qu'elle n'a pas obtenues.

Il nous appartient moins d'évaluer la part des responsabilités à ce chapitre que de chercher les moyens d'en contenir les effets que ressentent toutes les parties en cause. Il reste que cet état de choses a entravé l'action des fonctionnaires chargés de vérifier les budgets de Radio-Canada et d'imposer des contrôles objectifs, tandis que les fluctuations budgétaires de ces deux dernières années ont démoralisé bien des employés de la Société.

Nous ne pouvons qu'en revenir à notre principe de base : il ne suffit pas de pacifier l'une ou l'autre partie par une augmentation ou une diminution arbitraire des crédits. On devine en toile de fond de toutes ces incertitudes, le problème plus vaste du déséquilibre entre les niveaux de ressources et ceux de ces services prévus par le mandat actuel en vigueur et les nouvelles orientations politiques. Nous croyons qu'il ne sera possible d'en arriver à un juste équilibre qu'en adoptant une nouvelle approche susceptible d'harmoniser les contrôles financiers, la production de recettes et le renouvellement périodique du mandat de Radio-Canada, suivant les modalités que nous allons définir.

Nous ne nous berçons pas de l'illusion qu'un plan de la Société, des contrôles financiers plus perfectionnés et la panoplie des autres instruments de gestion porteront fruit du jour au lendemain pour bannir « l'inefficacité » de Radio-Canada, et encore moins pour inspirer des émissions sublimes. Plusieurs grands organismes culturels éprouvent des difficultés particulières pour ce qui

est de la gestion de leurs ressources de création, un groupe d'organismes qui comprend ces homologues de Radio-Canada que sont l'Office national du film, le Conseil des arts, le Centre national des arts, pour ne citer que ceux-là. D'où l'importance de situer les changements administratifs du régime de responsabilité dans le contexte plus vaste de la stabilité et du consensus.

Nous abordons cette question en trois étapes ou stratégies. La première vise à concilier les ressources et le mandat de Radio-Canada grâce à un dispositif destiné à mettre en présence le gouvernement, le CRTC et le public dans une même tribune afin d'en arriver à un consensus sur les modifications périodiques du mandat et d'obliger le gouvernement à accorder à la Société les crédits correspondant aux services qu'il en attend. Le deuxième volet de la stratégie consisterait à créer des structures de financement à long terme susceptibles d'assurer à Radio-Canada un climat financier plus stable pour l'exercice de ses fonctions, en contrepartie d'un engagement de Radio-Canada plus explicite et mieux articulé quant à la gestion de son budget. Le troisième volet, enfin, porte sur le rôle du conseil d'administration et du président de Radio-Canada, en particulier du point de vue du principe de la non-intervention du gouvernement dans les affaires de la Société.

Harmonisation du budget et du mandat

Nous avons exposé notre point de vue sur ce que devrait faire la Société dans les années 1980 et 1990, et nous avons préconisé des modifications particulières à son mandat et à son exploitation. Nous avons aussi évalué ce qu'il en coûterait probablement au trésor public si nos recommandations étaient retenues. Il nous semble que c'est exactement de cette façon que le gouvernement devrait aborder sa propre planification à long terme de Radio-Canada. Les hypothèses et les attentes sont d'abord présentées explicitement et leurs points forts et les faibles débattus ouvertement; les mesures à prendre sont alors jugées non seulement en fonction de leur valeur intrinsèque, mais aussi au regard de leurs coûts; enfin, les contribuables et leurs représentants font savoir si un train de propositions leur apparaît excellent mais tout simplement trop coûteux, compte tenu des autres priorités nationales, ou d'un prix abordable mais moins valable qu'un autre ensemble de propositions.

La réalité, hélas, n'est jamais aussi nette et tranchée, mais il est sûr que le financement de la radiodiffusion publique canadienne offre bien des perspectives de réforme. Même s'il n'y a pas de mariage parfait possible entre les fonctions confiées à Radio-Canada dans son mandat et les ressources mises à sa disposition pour s'en acquitter, nous considérons qu'il convient de s'efforcer de traiter ces deux éléments comme s'ils étaient indissociables.

Nous avons abordé cette discussion avec plusieurs principes en tête. Le gouvernement au pouvoir détermine à la fois la nature des services attendus de Radio-Canada et le niveau de ressources qu'il est prêt à lui accorder. De son côté, le CRTC doit veiller à la cohérence du système de la radiodiffusion dans son ensemble. Radio-Canada, l'élément le plus vaste et le plus important de ce système, doit rendre des comptes au CRTC lors des renouvellements périodiques de ses licences. Le CRTC se trouve donc en position de susciter le débat

public sur le rôle de Radio-Canada. Les citoyens, pour leur part, ont le droit d'exposer leur point de vue sur les services qu'ils ont reçus du radiodiffuseur financé par leurs impôts. Ils ont également le droit, même s'ils ne s'en prévalent peut-être pas aussi facilement que du précédent, de faire connaître au gouvernement leur sentiment sur les politiques fédérales ayant trait à l'orientation de Radio-Canada.

Tous les éléments d'un processus cohérent destiné à déterminer la stratégie à long terme de Radio-Canada sont déjà en place. Il ne reste qu'à les réunir à une même tribune. Nous pensons que les audiences publiques où Radio-Canada est appelée à défendre son dossier et à divulguer son plan pour les cinq années suivantes, les audiences sur le renouvellement des licences tenues par le CRTC, devraient justement constituer une telle tribune. Malgré toute l'animation des débats publics qui se sont déroulés dans ce forum par le passé, un élément a toujours fait défaut : un critère de référence sur ce qu'il serait normal d'attendre de Radio-Canada au cours de la période de validité de sa licence.

La Société se présente devant le CRTC afin d'obtenir le renouvellement de ses licences pour cinq ans sans aucune assurance préalable de la part du ministre, du gouvernement ou du Parlement que les fonds dont elle aura besoin pour exécuter son plan quinquennal et ses promesses de réalisation lui seront accordés. Cette incertitude vient des voies officieuces et irrégulières que choisit le gouvernement pour faire connaître ses vues sur le rôle de Radio-Canada et au fait que la Société touche ses allocations de crédits annuellement. Cette méthode présente des inconvénients évidents et discrédite tout le processus par lequel la Société devrait s'acquitter de son obligation de rendre compte.

Il s'ensuit que tout le processus du renouvellement des licences de Radio-Canada par le CRTC et les conditions auxquelles le Conseil les assujettit sont empreints d'irréalisme. Par conséquent, l'examen public minutieux de Radio-Canada, qui ne se transporte dans aucun autre forum gouvernemental, s'en trouve déprécié et banalisé.

Il faut changer le système, c'est notre conclusion. Avant le renouvellement des licences de Radio-Canada par le CRTC, le gouvernement devrait être tenu de préciser le niveau de financement qu'il entend accorder à la Société au cours des cinq années à venir. Les choix financiers du gouvernement seraient fondés sur l'examen du plan quinquennal de Radio-Canada qui témoigne de l'interprétation de son mandat et de ses intentions au sujet de l'affectation générale de ses ressources. Le CRTC ferait alors porter ses audiences sur le plan quinquennal et sur le niveau de financement annoncé. Par suite des réactions du public et compte tenu de sa propre vue d'ensemble de l'évolution de la radiodiffusion canadienne, le Conseil déciderait s'il y a lieu de redresser le plan de Radio-Canada et d'émettre les licences aux conditions jugées appropriées.

Les licences de Radio-Canada, accordées pour une période de cinq ans ou toute autre période convenue, comporteraient des conditions d'exploitation et de financement qui, dans les deux cas, lieraient la Société et le gouvernement. Toute modification, qu'elle soit proposée par le gouvernement, le CRTC ou Radio-Canada, pourrait être soumise à une autre ronde de débats publics. Autrement dit, entre deux renouvellements de licence dûment inscrits au calendrier, la Société serait libre d'exécuter son mandat — sans crainte de

réorientations déconcertantes résultant de compressions budgétaires ou de groupes de travail. La Société serait évidemment responsable devant le gouvernement de sa gestion financière annuelle et, avant la fin de la période de validité, elle serait tenue de rendre des comptes au CRTC et à la population dans le cadre du renouvellement des licences. Radio-Canada devrait, en outre, s'abstenir de proposer en cours de route une expansion brusque et coûteuse de ses services ou de réclamer des crédits d'appoint en raison de dépenses imprévues.

Recommandation

Que le processus de renouvellement des licences soit précédé d'un énoncé du gouvernement au sujet du niveau de financement qu'il entend accorder au cours de la prochaine période de validité de la licence. Qu'il soit également précédé d'une présentation des plans de Radio-Canada relativement à la période visée par les licences, de même que par une promesse de réalisation de sa part devant le CRTC. Qu'à partir de là, compte tenu des réactions du public exprimées dans le cadre des audiences de renouvellement, en bonne et due forme, et des vues globales du CRTC sur l'évolution du système de la radiodiffusion canadien, que le CRTC impose les conditions qu'il juge nécessaires aux licences de Radio-Canada.

Financement à long terme : d'un lieu commun à un principe directeur

Dans l'histoire des enquêtes publiques sur la radiodiffusion canadienne, il n'y a de rengaine plus cyclique que celle du financement à long terme de notre malheureuse société, au moyen d'une dotation fédérale globale. Cette idée a été à chaque fois mise au rancart ou carrément rejetée par les gouvernements successifs aussi souvent qu'elle ait pu être avancée. Les trois ou quatre grandes commissions d'enquête qui nous ont précédés ont toutes épousé la cause du financement « statutaire », même si chacune devait avoir le sentiment que c'était peine perdue.

Le Groupe de travail ne rompt pas avec la tradition : nous croyons que Radio-Canada doit pouvoir compter sur des structures de financement au cours d'une période maximum de cinq ans. Verrons-nous à notre tour, les décideurs faire poliment mine de considérer ce lieu commun, puis s'empresser de passer aux choses sérieuses? Nous ne le souhaitons pas. Un bref exposé des motifs pour lesquels le gouvernement n'a jamais retenu cette idée, préparera le terrain, nous l'espérons, à une version plus convaincante.

Notre interprétation, c'est que l'on a toujours présenté le financement à long terme comme une mesure due à la Société comme une sorte de privilège. Or, il s'agit là d'une interprétation erronée, et pour deux raisons. Elle ne tient pas compte de la résistance de certains milieux politiques à l'idée d'accorder ce qui leur semble des « concessions » financières à Radio-Canada. Plus grave encore, elle omet de mettre en évidence les problèmes posés par l'instabilité financière, non pas pour la Société mais pour ceux qui, au gouvernement, sont chargés de surveiller ses dépenses. Autrement dit, on n'a pas su montrer le revers de la médaille. À notre connaissance, l'idée d'un financement stable ou à long terme

n'a jamais été présentée de façon à faire valoir les perspectives qu'il offre pour la mise en place d'un régime plus strict de responsabilité administrative, en plus des avantages du point de vue de la stratégie de planification de Radio-Canada.

Il conviendrait donc de juger de notre recommandation dans le cadre complexe de ces responsabilités budgétaires. Nous sommes d'avis que les structures de financement à long terme devraient être soumises à un certain nombre de réserves selon les postulats suivants :

- que les budgets d'immobilisation et les recettes commerciales soient exclus des structures de financement de l'exploitation;
- que les recettes commerciales bénéficient d'une clause de « protection », permettant à la Société d'en conserver l'excédent selon la coutume, mais sans garantie de compensation des manques à gagner;
- que les fluctuations de prix des biens et services utilisés par la Société soient à sa charge, mais que le coût de la couverture d'événements spéciaux ainsi que certaines autres dépenses extraordinaires puissent faire l'objet de crédits d'appoints dûment négociés;
- que les structures de financement soient fondées sur la capacité reconnue de Radio-Canada à produire des recettes; cependant, que les dépenses qu'entraînerait l'expansion des services explicitement recommandés par le Groupe de travail donnent lieu à des crédits supplémentaires;
- que le financement comprenne des augmentations compensatoires de l'inflation;
- que Radio-Canada soit tenue de fournir au Conseil du Trésor et au ministère des Communications ses projets de planification financière à long terme en complément de son projet de programme pour la période de validité de ses licences. Que ces plans servent de documents de base aux rapports financiers que la Société présente régulièrement et systématiquement.

Nous croyons que si ces conditions sont respectées, de même que d'autres jugées opportunes, la Société et les organismes centraux assisteront à l'amélioration des relations au jour le jour et de la productivité.

Recommandation

Que la dotation de Radio-Canada soit calculée — le montant en sera publié — au regard d'une période de même durée que les licences de stations et de réseaux de Radio-Canada. Que la Société, en retour, gère ses ressources, au cours de cet exercice financier sans redressements pour pallier le déficit des recettes ou les fluctuations des coûts d'exploitation.

Rôle du président et du conseil d'administration

Les questions traitées jusqu'à présent au sujet de l'obligation de rendre compte de Radio-Canada étaient d'ordre externe essentiellement, limitées à ses rapports avec le gouvernement. Ce sont sans doute les questions les plus manifestes ou controversées, mais ce ne sont pas les seules. Les relations de Radio-Canada

avec le gouvernement ont une incidence sur la structure hiérarchique aux échelons supérieurs et sur les relations que les cadres entretiennent avec le conseil d'administration. En revanche, si l'obligation de rendre compte implique l'obligation de répondre de ses actions et de conserver des voies de communication sans entrave, la responsabilité de Radio-Canada devrait alors dépasser la sphère d'influence d'un petit groupe de fonctionnaires d'Ottawa. Pour nous, les gestionnaires de Radio-Canada ont une responsabilité tout aussi importante à l'égard du personnel de création et de soutien qui assure le fonctionnement de la Société qu'à l'égard de la population dont les impôts sont mis à contribution. Notre première interrogation de ce point de vue vise à déterminer si le chef de l'exploitation de Radio-Canada, le président, devrait cumuler comme c'est le cas, la présidence du Conseil.

Que les deux postes les plus élevés de la hiérarchie d'une société soient comblés par un même titulaire porte à croire que le conseil d'administration n'a pas suffisamment de recul par rapport à l'exploitation. La situation ne serait pas si délicate si les activités de Radio-Canada n'étaient pas de nature artistique ou journalistique et si on ne tenait pas tant à protéger ces deux secteurs des ingérences. Étant donné que les administrateurs et le président du conseil d'administration sont nommés par le gouverneur en conseil, d'aucuns pourraient craindre, non sans raison, que des pressions politiques directes puissent influencer le président et les administrateurs — si cordiales et si subtiles que soient ces interventions.

Il s'agit ici d'une simple question d'organisation sans égard aux personnes en cause. Il en va de la perception du public et de l'ordre des priorités qu'un chef de l'exploitation est tenté de donner à ses fonctions. L'autonomie de la création dans un organisme public de radiodiffusion est un bien précieux à protéger non seulement des interventions réelles, mais également du plus léger soupçon ou de la moindre apparence d'ingérence. Or, ce n'est pas une simple question de symétrie ou d'équilibre que la séparation des pouvoirs entre les fonctions d'orientation générale du président, épaulé par les administrateurs, et les responsabilités d'exploitation courantes d'un président.

Un président, nommé expressément pour prendre en main la gestion quotidienne des affaires de la Société, accordera forcément une place moins importante à sa participation aux fonctions d'orientation du conseil qu'à sa fonction de défenseur à plein temps des programmateurs et des réalisateurs d'émissions. Les structures actuelles prévoient déjà la présence d'un vice-président exécutif dont le domaine de responsabilité, aux termes de la loi, est « la direction des opérations de diffusion » [article 38 (1)].

Nous croyons que la nature de ce poste doit être modifiée, pour deux raisons. D'abord, le vice-président exécutif relève non pas du conseil mais du président, habilité à définir ses fonctions comme il le juge à propos. Ensuite, même si le vice-président exécutif est techniquement nommé par le conseil, cette nomination se fait sur la recommandation du président, avec l'approbation du gouverneur en conseil. Nous sommes convaincus que les fonctions d'orientation et d'exploitation gagneraient toutes deux à ce que le poste de vice-président exécutif soit modifié de manière à répartir les tâches actuellement réservées au président.

Recommandation

Que le président du conseil d'administration et le président-directeur général de Radio-Canada soient deux titulaires distincts aux fonctions clairement définies. Que le président du conseil soit chargé de l'orientation tandis que le président-directeur général soit investi des pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre des orientations fixées par le conseil d'administration. Que le président du conseil, comme les autres administrateurs, soit nommé par le gouverneur en conseil, et que le président-directeur général soit nommé par le conseil d'administration, de qui il relèverait, compte tenu du principe de non-intervention.

Un autre volet de l'obligation de rendre compte : le traitement des plaintes au sujet de Radio-Canada

Nous avons déjà fait part dans cette section de nos préoccupations au sujet de la responsabilité de Radio-Canada à l'égard des contribuables. Certes, les Canadiens peuvent déjà exprimer leur point de vue sur des organismes comme Radio-Canada au moyen d'instruments privilégiés de recours démocratiques : les communications avec les députés et le courrier des lecteurs des journaux et des magazines figurent parmi les plus importants. Les Canadiens ont toujours trouvé beaucoup à redire au sujet du programme et de la gestion des affaires de Radio-Canada.

Si le contribuable a toujours trouvé des canaux d'expression de son opinion, les méthodes de réponse aux critiques se sont rarement révélées à la hauteur. La Société elle-même s'est employée assidûment à maintenir le dialogue avec la population par l'intermédiaire de ses services de presse et de relations avec l'auditoire. Il arrive parfois, cependant, que des griefs justifiés doivent donner lieu à réparation et que ni les éditoriaux ni même les tribunaux ne soient à même de régler le litige de façon juste et équitable.

Nous proposons qu'un ombudsman soit nommé comme « protecteur du citoyen » afin de veiller à l'équité et à l'équilibre du programme de Radio-Canada. L'ombudsman s'occuperait des plaintes de la population relatives à l'inéquité et au déséquilibre de l'information journalistique, aux stéréotypes sexuels et ethniques, à la juste représentation du caractère multiculturel canadien, ainsi qu'au sujet de toute pratique de Radio-Canada dont un citoyen voudrait le saisir. L'ombudsman pourrait également étudier les plaintes transmises par le Parlement ou ses comités.

Il serait approprié que l'ombudsman soit nommé par le conseil d'administration de Radio-Canada et que sa charge soit en fait confiée à deux titulaires, l'un francophone et l'autre anglophone. Ceux-ci devraient avoir accès à toutes les ressources de la Société aux fins d'enquête relativement aux plaintes. Les conclusions seraient publiées au réseau ou aux réseaux pertinents. En raison de la nature particulière de la radiodiffusion canadienne, il est tout aussi important de protéger Radio-Canada contre les critiques et les pressions injustes que de protéger la population contre des émissions ou des pratiques inéquitables.

Recommandation

Que le mandat de Radio-Canada contienne des dispositions en vue de la création de la fonction d'ombudsman qui relèverait du conseil d'administration de Radio-Canada, chargé par ailleurs d'en faire l'attribution. Que la tâche soit dévolue à deux titulaires, l'un francophone, l'autre anglophone. Qu'ils mènent enquête sur Radio-Canada suite aux plaintes de la population et que les résultats de leur enquête soient publiés.

Relations du travail

Radio-Canada ne peut produire et diffuser chaque année des milliers d'heures d'émissions de radio et de télévision sans faire appel aux compétences diverses d'un grand nombre de personnes. Malgré ses quelque 11 000 employés, la Société fait aussi appel aux talents de près de 30 000 pigistes et contractuels. Non moins de 29 conventions collectives distinctes régissent les obligations qui en résultent entre la Société et ce vaste réservoir de spécialistes de toutes disciplines.

Essentiellement, les employés de Radio-Canada appartiennent à l'une ou l'autre des deux catégories de groupes de négociation : les associations de professionnels ou de pigistes, ou les syndicats d'employés. Le premier groupe inclut les écrivains, les comédiens, les musiciens et les réalisateurs, regroupés en une demi-douzaine de sections particulières. Leurs membres ne sont pas en général des employés de la Société, mais exercent leur profession à leur propre compte, et ils sont engagés aux fins d'un projet particulier ou d'une prestation donnée. Bien que ces unités ne soient pas accréditées, elles n'en négocient pas moins avec la Société une convention collective qui, entre autres choses, lie Radio-Canada aux membres en règle au regard de certains travaux spécifiques.

L'autre groupe comprend les syndicats agréés aux termes du Code canadien du travail, qui jouissent du droit exclusif de représentation de certains employés. Parmi les plus grandes unités, citons le NABET, qui représente la plupart des employés techniques de Radio-Canada, et le Syndicat canadien de la fonction publique, qui représente les employés de bureau et le personnel de métier. Bon nombre des unités de négociation de Radio-Canada exercent leurs activités dans une langue seulement, soit le français, soit l'anglais, et leur structure juridique est très différente suivant qu'elles relèvent de l'un ou l'autre des deux grands services de la Société.

On a souvent fait remarquer que la complexité des relations de travail à Radio-Canada avait compliqué l'adaptation aux changements technologiques. Le Groupe de travail n'a pas l'intention de présenter d'observations quant au fond des négociations contractuelles en cours, au moment de la rédaction du rapport, entre Radio-Canada et ses nombreuses unités de négociation, mais certaines remarques générales s'imposent.

Tout d'abord, il importe de tenir compte de l'incidence sur les relations de travail de toute grande décision touchant Radio-Canada. Il ne nous semble pas bien inspiré d'affirmer, par exemple, que la Société devrait se retirer des activités

de production sans en examiner les répercussions sur les relations de travail. En outre, Radio-Canada et ses syndicats ont beaucoup à gagner d'une action concertée en période de rapide évolution technologique ou de grande incertitude concernant le mandat et les ressources de Radio-Canada.

Nous considérons de surcroît qu'on peut imputer à un régime inadéquat de relations du travail, façonné par le Code canadien de travail et les pratiques nord-américaines en général, l'atmosphère tendue des relations du travail à Radio-Canada. Le problème, comme nos recherches l'ont révélé, vient de ce que l'on a appliqué un modèle des relations industrielles à un organisme préoccupé avant tout de création[21]. Les défis que pose la création à grande échelle d'œuvres culturelles sont encore amplifiés par l'envergure du mandat de Radio-Canada et par l'obligation de rendre compte. Où trouver un modèle de relations de travail susceptible de convenir à la structure et aux activités particulières de cet organisme complexe et tentaculaire?

Nous sommes par ailleurs convaincus que le Conseil canadien des relations de travail a appliqué des principes trop légalistes dans ses décisions au sujet de l'accréditation et des questions de droit de représentation à Radio-Canada. Quoi qu'il en soit, nous incitons la direction et le personnel à discuter ouvertement des problèmes de la Société, même si leurs intérêts respectifs sont essentiellement divergents. Pour que Radio-Canada, à titre de société nationale, puisse assumer toutes ses responsabilités en matière de création, il est indispensable que règne un climat de collaboration.

Toutes les parties en cause constatent que le système actuel a été façonné aveuglément d'après les organismes industriels. Elles reconnaissent également que la Société Radio-Canada ne pourra relever les défis qui s'offrent à elle sans la collaboration à part entière du personnel syndiqué. La plupart de ces employés partagent sans aucun doute les mêmes idéaux de service public que la Société et voudraient que cette dernière soit un organisme plus efficace. Ni les idéaux ni les objectifs d'efficacité ne sont servis par de mauvaises relations de travail.

Étant donné le rôle fondamental des relations de travail au regard de l'évolution de Radio-Canada, nous croyons qu'il convient de procéder à un examen spécial des relations du travail à Radio-Canada afin de revoir tous les aspects de ces relations et des négociations collectives. Cette enquête indépendante devrait avoir comme premier objectif la conception d'une toute nouvelle structure de relations de travail, assortie d'un train de mesures aux fins de sa mise en place. Il importerait que les personnes chargées de cette tâche consultent toutes les parties concernées et qu'on mette à leur disposition toute l'information documentaire pertinente, qu'elle soit entre les mains de Radio-Canada, du Conseil canadien des relations de travail ou de tout autre organisme public.

Recommandation

Que les ministres des Communications et du Travail mettent sur pied conjointement un comité d'enquête chargé d'examiner en profondeur les pratiques et les structures de Radio-Canada en matière de relations de travail, en vue de permettre aux ressources humaines de Radio-Canada de donner leur plein rendement à l'exécution du mandat de la Société.

Notes et références

1. Canada, Chambre des communes, *Débats*, Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes, Troisième session, Dix-septième législature, 22-23 George V, vol. III, 1932, p. 3020.
2. Allan Slaight, lettre à André Bureau, le 20 décembre 1984 et Peter C. Newman, "A Take-Over Bid for CBC-TV", *Maclean's*, vol. 97, nº 53, le 31 décembre 1984, p. 4.
3. Allan Slaight, allocution prononcée lors de la conférence du *Financial Post* sur les sociétés d'État et les industries réglementées, le 11 avril 1985.
4. François Baby, « La politique canadienne de la radiodiffusion : analyse et propositions de modification », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, septembre 1985, p. 13.
5. Conrad Winn, "The Relative Accessibility of Canadians to American Commercial Programming", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, mars 1986.
6. La plupart des données et des chiffres présentés au sujet de l'exploitation de Radio-Canada dans cette section et dans tout le chapitre sont tirés des documents publiés par Radio-Canada ou des informations communiquées au Groupe de travail par le personnel de la Société, oralement ou par écrit. Les diverses références ne sont pas précisées, à l'exception des citations du mémoire présenté par la Société au Groupe de travail, *Le Courage de nos convictions*. L'analyse et les recommandations du chapitre s'appuient également sur diverses sources de l'extérieur, dont des rapports de recherche déjà rédigés, des études établies pour le compte du Groupe de travail et des mémoires de spécialistes. Les autres sources d'information relatives à Radio-Canada sont citées suivant les besoins, tant dans le présent chapitre qu'ailleurs dans le rapport.
7. Le chiffre de 1 000 heures pour la production de Toronto en 1985-1986 comprend près de 300 heures pour la production d'une seule émission, à savoir *CBLT Morning*. Celle-ci a été discontinuée à la fin de cet exercice financier en raison des compressions budgétaires.
8. Francis Fox, ministre des Communications, *Bâtir l'avenir : vers une Société Radio-Canada distincte*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 16.
9. Walter I. Romanow, Stuart H. Surlin, Walter C. Soderlund, "Analysis of Local TV News Broadcasts", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, janvier 1986.
10. BBM Bureau of Broadcasting Measurement, « A Review of Trends in Canadian Radio Listening, 1976-1985 », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, janvier 1986, p. 12.
11. James F. Sward, "The Future of Canadianism on Radio", discours prononcé au Colloque sur l'avenir du système canadien de radiotélédiffusion, Ottawa, le 16 octobre 1985, p. 60.
12. Société Radio-Canada, *Le Courage de nos convictions : la radiotélévision canadienne de demain*, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, SRC, novembre 1985, p. 19.
13. School of Physical and Health Education, Université de Toronto, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, le 24 octobre 1985.
14. Société Radio-Canada, *op. cit.*, p. 37.
15. Canada, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes sur les relations extérieures du Canada, *Procès verbaux et témoignages*, fascicule nº 20, p. 9 et 42, le 30 octobre 1985.

16. L'information documentaire sur les stations affiliées de télévision de Radio-Canada provient de deux études publiées, l'une au nom du Comité national des stations affiliées de Radio-Canada et l'autre par la Société. La première s'intitule *CBC Private Affiliate Television Stations*, mai 1985, Currie, Coopers et Lybrand, la seconde, *Financial and Substantive Relationships between the Canadian Broadcasting Corporation and its Television Affiliates*, par John McKay, phase I, avril 1984, phase II, août 1984.
17. CRTC, Décision 1974-70, *Les ondes radioélectriques sont propriété publique*, Ottawa, le 31 mars 1974, p. 37-38.
18. Robert Fulford, "The Management Myth", dans *Saturday Night*, juin 1986, p. 7. [traduction]
19. Laurent Picard, *Problèmes de gestion en radiotélévision*, discours prononcé devant l'Union européenne de radiodiffusion, Colloque sur la gestion moderne en radiodiffusion, Bruxelles, les 17, 18 et 19 mai 1972, p. 8. Reproduit dans Marc Thibault, *Radio-Canada, des structures et des hommes*, étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
20. Francis Fox, *op. cit.*, p. 13.
21. Gérard Hébert, « Les relations de travail dans la radiodiffusion canadienne », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.

Chapitre 11

Le secteur public provincial

Le secteur public provincial

Présentation générale

Les provinces n'ont joué qu'un rôle accessoire durant les cinquante premières années de la radiodiffusion au Canada, le gouvernement fédéral ayant fait de ce secteur sa chasse gardée. Depuis quinze ans, cependant, les services provinciaux de radiodiffusion exercent une influence grandissante et nous croyons qu'il y a lieu de l'accroître encore.

Rien ne nous a plus marqués, au cours de nos travaux, que les représentations qu'on nous a faites en audience dans l'Est, l'Ouest et le Nord du pays. La notion d'aliénation régionale, si souvent considérée comme un cliché froid et abstrait à Toronto, Ottawa ou Montréal, nous est apparue alors comme une réalité vécue qui soulève la passion et l'émotivité. Les Canadiens qui habitent les régions périphériques souhaitent désespérément se reconnaître dans ce que la radio et la télévision leur renvoient. Et nous ne voyons pas comment y arriver sans la participation des radiodiffuseurs provinciaux.

C'est au Manitoba que revient l'honneur d'avoir ouvert aux provinces le champ de la radiodiffusion avec l'entrée en ondes de la station CKY (Winnipeg) en 1923. Le record de longévité appartient cependant à l'Alberta, où la station radiophonique CKUA (Université de l'Alberta) diffuse des émissions éducatives depuis 1927.

Aujourd'hui, Radio-Québec, TVOntario, Access Alberta et, à une échelle réduite, British Columbia's Knowledge Network of the West contribuent pour une part précieuse à la radiodiffusion canadienne avec des programmes éducatifs, culturels et régionaux. D'autres provinces étudient les diverses options qui s'offrent à elles à cet égard et certaines s'apprêtent à pousser davantage la télévision éducative. Les quatre provinces de l'Atlantique, par exemple, participent à un programme éducatif que transmet Atlantic Satellite Network[1].

Si les provinces ont pu s'engager dans la radiodiffusion, c'est par le biais de l'éducation qui, en vertu de la constitution, est une matière de compétence provinciale. Néanmoins il y a toujours eu des tensions entre le fédéral et les provinces au sujet de la radiodiffusion en particulier, et des communications en général. Les pourparlers constitutionnels de 1980 suivaient dix années de négociations sur les communications : six conférences fédérales-provinciales et cinq conférences interprovinciales n'avaient pas suffi pour conclure un accord général.

En 1966, le ministère de l'Éducation de l'Ontario, dont le titulaire était alors William Davis, adressa au Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion une requête pour exploiter une station de télévision éducative. Le gouvernement fédéral refusa en s'appuyant sur un énoncé de politique formulé en 1946 par C.D. Howe. Celui-ci, l'un des plus puissants ministres fédéraux de l'époque, avait annoncé ce qui suit :

> . . . le Gouvernement a décidé, étant donné que la radiodiffusion est exclusivement de son ressort, de ne pas accorder de permis aux autres gouvernements ou à des organismes qui en relèvent[2].

Ottawa commença à manifester lui-même de l'intérêt pour la radiodiffusion éducative vers le milieu des années soixante. En 1967, le discours du Trône précisait : « Le Parlement sera saisi d'une loi visant la création de moyens de radiodiffusion à des fins éducatives[3]. » En décembre de la même année, la secrétaire d'État Judy LaMarsh annonça la création d'une Agence canadienne de radiodiffusion éducative chargée d'administrer des services de radiodiffusion pour le compte des organisations provinciales.

Cette initiative fédérale se heurta à l'opposition unanime des provinces. Si bien qu'au printemps 1968, Ottawa confia à un groupe de travail l'étude des problèmes que soulevait la présentation du projet de loi fédéral sur la radiodiffusion éducative, spécialement les protestations véhémentes de l'Ontario et du Québec contre l'ingérence fédérale dans le domaine de l'éducation. Le projet de loi n'eut pas de suite.

En 1969, au terme de longues négociations, Ottawa et les provinces parvinrent à s'entendre sur la définition suivante de la radiodiffusion éducative : « Une programmation conçue de façon à être présentée à la fois dans un contexte susceptible de permettre aux auditoires auxquels elle est destinée la poursuite d'une formation par l'acquisition ou par l'enrichissement des connaissances ou l'élargissement du champ de la perception[4]. »

TVOntario entra en ondes en 1970, à Toronto, au canal 19. Radio-Québec, créée en 1968, commença à diffuser sur le câble en 1972, puis sur les ondes hertziennes à partir de 1975. On régularisa la situation de CKUA (Alberta) qui avait été, pendant de nombreuses années, la seule entreprise de radiodiffusion éducative au Canada qui appartienne à une province. L'existence de cette station était passé quasi inaperçue au Canada central jusqu'aux années de la Révolution tranquille, quand le Québec invoqua le précédent pour justifier l'intervention des provinces dans le domaine de la radiodiffusion.

L'accord finalement négocié en 1972 reconnaissait aux provinces toute autorité sur les programmes des stations éducatives, pour autant qu'ils soient conformes à la définition de la radiodiffusion éducative acceptée de part et d'autre en 1969; cependant, le CRTC conservait son pouvoir de délivrer les licences d'exploitation. Cet accord laissait pourtant sans réponse nette une question fondamentale : comment garder les sociétés provinciales de radiodiffusion indépendantes des gouvernements dont elles dépendent pour le financement[5].

En dépit de l'entente fédérale-provinciale qui définissait la radiodiffusion éducative, chacune des provinces formula à sa guise le mandat confié à sa société de diffusion. En 1979, le comité Clyne recommanda de reconnaître officiellement cette liberté de fait que pratiquaient les provinces dans la programmation. À l'appui de sa recommandation, le comité souligna que l'orientation « éducative » était illusoire car la définition sur laquelle on s'était entendu était tellement large qu'elle permettait aux stations provinciales de mettre au programme de la soirée des émissions récréatives de nature très générale.

Le Comité recommanda donc que le CRTC accorde aux diffuseurs provinciaux une licence générale plutôt qu'une licence de télévision éducative.

Seuls l'Alberta, l'Ontario et le Québec détiennent une licence fédérale pour l'exploitation d'un réseau de radiodiffusion éducative; la Colombie-Britannique, qui s'est dotée d'un service analogue, n'en a cure.

En Alberta, où la télévision éducative a débuté en 1970, l'Alberta Educational Communications Corporation, mieux connue sous le nom d'Access Network, exploite, au moyen d'une liaison satellite-câble, un réseau qui dessert 85 p. 100 de la population. Access administre également la station de radio CKUA.

TVOntario, qui relève de l'Ontario Educational Communications Authority, présente un programme très varié dont l'orientation « éducative » est assez souple pour admettre une émission aussi populaire que Saturday Night at the Movies (Le cinéma du samedi soir) animée par Elwy Yost. Utilisant à la fois les ondes hertziennes et la liaison satellite-câble, TVOntario rejoint la plupart des foyers ontariens. Elle a acquis une réputation mondiale pour le caractère innovateur de ses émissions éducatives et elle tire des revenus substantiels de la vente de ses émissions à l'étranger. Elle se distingue en particulier dans le domaine malheureusement négligé des émissions pour enfants.

À Radio-Québec, la conception qui préside au choix des émissions dépasse largement l'éducation au sens strict car on cherche à faire de la télévision d'État québécoise un instrument adapté à l'expression vigoureuse de la culture française au Canada. Quand on compare les programmes, il est parfois difficile de percevoir ce qui distingue Radio-Québec de Radio-Canada. Selon une autorisation spéciale obtenue du CRTC, Radio-Québec diffuse, pour une période d'essai de deux ans, des messages publicitaires comme on en trouve à la télévision traditionnelle. Une entente signée en 1985 entre Ottawa et Québec prévoit l'extension des services de Radio-Québec aux communautés francophones du pays au moyen d'une liaison satellite-câble; les modalités d'application de l'entente sont cependant encore à l'étude. Au Québec, la Corporation pour l'Avancement de Nouvelles Applications des Langages (CANAL), une société sans but lucratif qui regroupe divers établissements d'enseignement, a obtenu récemment un permis d'exploitation pour offrir des services de télé-enseignement.

En Colombie-Britannique, le Knowledge Network of the West Communications Authority n'a pas de licence du CRTC et aucune loi provinciale de radiodiffusion ne régit son activité. Le gouvernement de Victoria qui le finance, ne le considère pas comme une entreprise de radiodiffusion mais un service de télécommunications. Il diffuse, au moyen d'une liaison satellite-câble, des émissions exclusivement scolaires ou presque. Il n'a pas d'installations pour produire lui-même les émisisons : il les achète des établissements d'enseignement membres du réseau.

Les Maritimes, on l'a vu, développent un programme éducatif commun. Le Manitoba, pour sa part, diffuse des émissions éducatives une heure par jour, du lundi au vendredi, sur les ondes d'une station privée de télévision à Winnipeg. La Saskatchewan, enfin, a annoncé son intention de créer la Saskatchewan Communications Advanced Network (SCAN) qui transmettra des programmes éducatifs et d'autres encore via SaskTel, un réseau de communications par câble coaxial et fibre optique qui est la propriété de la province.

Le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont formé l'Association des télévisions éducatives au Canada (ATEC) afin de promouvoir et de répandre l'usage de la télévision éducative. L'Association propose à ses membres de participer à l'échange, l'utilisation et l'évaluation d'émissions

éducatives. Elle pourrait elle-même devenir le noyau d'un regroupement plus ambitieux encore, comme nous le souhaitons.

Les programmes

Le Groupe de travail reconnaît qu'il n'appartient pas au pouvoir fédéral de définir le sens et la portée de la radiodiffusion éducative puisque tout ce qui concerne l'éducation relève incontestablement de la compétence des provinces. La notion de radiodiffusion éducative varie d'ailleurs selon les provinces : le Québec, par exemple, lui donne une interprétation beaucoup plus large que ne le fait la Colombie-Britannique. À vrai dire, pour reprendre l'expression du comité Clyne, il est temps de mettre fin à la « fiction » qui entoure la définition de la radiodiffusion éducative.

Nous croyons que le secteur public provincial est d'un apport précieux à la radiodiffusion canadienne. Il ouvre la voie à l'expression des régions qui en même temps produisent des émissions et se reconnaissent dans les émissions produites. Aussi y a-t-il lieu de ne pas limiter cette participation aux émissions éducatives, quelle que soit la définition qu'on en donne.

Recommandation

Que le CRTC continue d'accorder des licences d'exploitation aux organismes provinciaux de radiodiffusion mais, que les provinces déterminent elles-mêmes la nature du service, y compris la part qui revient aux émissions éducatives parmi les autres émissions au programme.

La compétence

Ottawa et les provinces ont intérêt à régler le vieux conflit de compétence qui, sur la radiodiffusion, les oppose quant à la radiodiffusion ou aux télécommunications. Avant et pendant le débat sur la constitution, plusieurs provinces ont disputé à Ottawa le droit de régir la câblodistribution, qu'elles assimilent à un système de communication en circuit fermé à l'intérieur de leurs frontières, contrairement à la radiodiffusion par ondes hertziennes, et qu'elles jugent par conséquent ne pas devoir relever de la réglementation fédérale. Le Knowledge Network de la Colombie-Britannique, par exemple, exploite sans permis fédéral ou provincial un réseau satellite-câble, tandis qu'Access Alberta détient une licence du CRTC pour faire la même chose.

Nous croyons qu'on doit considérer la radiodiffusion provinciale au Canada comme partie intégrante de la radiodiffusion ainsi que nous l'avons définie dans toute son étendue.

Recommandation

Que le gouvernement du Canada entreprenne des négociations avec les gouvernements des provinces en vue de regrouper tous les radiodiffuseurs provinciaux sous l'égide du CRTC, dans les limites de la recommandation précédente.

L'autonomie des radiodiffuseurs

Étant donné l'ambiguïté qui préside aux rapports des gouvernements provinciaux et des sociétés de radiodiffusion qui en dépendent, le Groupe de travail réaffirme le principe suivant : une société publique de radiodiffusion n'est le vassal du gouvernement pas plus au provincial qu'au fédéral. Le meilleur moyen d'y souscrire est de reprendre ici le modèle que nous avons recommandé pour la Société Radio-Canada. Les provinces exposeraient tous les cinq ans au CRTC leurs objectifs de radiodiffusion et décideraient du financement approprié.

Recommandation

Que les services publics de radiodiffusion qui appartiennent aux provinces et détiennent une licence du CRTC soient constitués en sociétés autonomes, à l'abri des ingérences gouvernementales. Que tous les cinq ans, au renouvellement de licence, les gouvernements provinciaux exposent au CRTC leurs objectifs de radiodiffusion et décident du financement approprié.

La distribution

Nous jugeons essentiel que le programme d'une télévision publique provinciale soit reçu autant que possible dans tous les foyers de la province.

Recommandation

Que les entreprises de câblodistribution incluent en priorité dans leur service de base le programme du réseau public provincial, que ce programme soit déjà accessible ou non sur ondes hertziennes.

La consultation

Nous croyons qu'une politique de la radiodiffusion et des communications doit appuyer l'action originale et dynamique des provinces pour plier les techniques audio-visuelles à des fins éducatives. Qui est le mieux à même d'exprimer le développement culturel, social et éducatif d'une région sinon ceux qui y vivent et y travaillent ? Et n'est-ce pas, en l'occurrence, la fonction première du service public provincial d'y pourvoir ?

Aussi est-il important que les responsables de la radiodiffusion dans une province aient leur mot à dire au moment de distribuer les licences de radiodiffusion éducative dans leur province.

Recommandation

Que le CRTC consulte les autorités provinciales compétentes avant d'autoriser la diffusion de programmes susceptibles de concurrencer celui du réseau éducatif provincial.

La dimension nationale

Nous sommes d'avis, enfin, que les organismes provinciaux de radiodiffusion éducative, déjà précieux dans leur province d'origine, rayonnent en outre bien au-delà. Comme nous le recommandons ailleurs dans ce rapport, les radiodiffuseurs provinciaux seront invités à participer au programme de Télé-Canada, un nouveau service de télévision distribué par liaison satellite-câble. Mais nous incitons également les responsables de la radiodiffusion éducative à se lancer dans tout autre projet de coopération susceptible d'enrichir la radiodiffusion canadienne. Il faut, à cette fin, que les radiodiffuseurs provinciaux soient admissibles aux programmes fédéraux d'aide à la production d'émissions canadiennes.

Recommandation

Que rien n'empêche les entreprises provinciales de radiodiffusion de s'associer à des réseaux nationaux ou régionaux; et qu'on reconnaisse leur admissibilité au Fonds de développement de la production canadienne et autres programmes d'aide à la production.

Notes et références

1. Ronald G. Keast, "The Role of the Provinces in Public Broadcasting", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 98.
2. C.D. Howe, *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, le 3 mai 1946, cité dans Keast, "The Role of the Provinces in Public Broadcasting", p. 41.
3. Canada, *Compte rendu officiel de la Chambre des communes*, 2e session, 27e législature, 16 Élizabeth II, vol. 1, le 8 mai 1967.
4. C.R.C. 1978, *Instructions au CRTC (Réservation des canaux de transmission par câble)*, ch. 378.
5. Canada, Comité consultatif des télécommunications et de la souveraineté canadienne, *Le Canada et la télécommunication*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 37.

Chapitre 12

L'Office national du film

L'Office national du film

Le Groupe de travail a voulu situer l'Office National du Film (ONF) dans le contexte de la radiodiffusion canadienne. Ce qui frappe d'entrée, c'est que l'ONF joue un rôle secondaire alors qu'il pourrait tenir la tête d'affiche.

Institution canadienne, dite vénérable, l'ONF se trouve en situation précaire qui augure mal. De toutes parts, on l'assaille : ses détracteurs clament, ses partisans hésitent, son conseil d'administration et son personnel sont divisés. Son bailleur de fonds — le gouvernement du Canada — serait bien arrangé de lui couper les vivres. Il faut donner, ou redonner à l'ONF une raison d'être. Le statu quo actuel ne satisfait presque personne dans les camps adverses. On arrive même à se demander si l'ONF n'a pas fait son temps.

Que l'ONF traverse un crise d'une telle gravité tient du paradoxe à certains égards. L'Office était sur la brèche à l'époque de la Révolution tranquille. Au gré des productions de son personnel francophone se dessinait le caractère québécois. Récemment, plus que jamais auparavant, il a fait recette auprès du public anglophone. Ces records d'audience qu'il vient de connaître au Canada anglais ne sont pas fortuits. Ils sont redevables de la présentation à la télévision nationale des productions de l'ONF. Ce n'est pas non plus coïncidence si deux de ses récents films les plus applaudis, *Canada's Sweetheart: Hal Banks* et *Final Offer: Bob White and the UAW*, avaient été réalisés en collaboration avec la Société Radio-Canada (SRC), qui les a diffusés tous les deux. L'ONF vient de faire la preuve éclatante qu'il peut encore marquer des points en ce pays avide de productions canadiennes de qualité.

L'Office, dont la création remonte à 1939, est bien antérieur à la télévision, qu'il a semblé bouder. La fine fleur de son génie créateur, il la réserve aux productions pour les écoles et autres institutions non commerciales, notamment les ministères, les syndicats, les groupes religieux, les organisations culturelles. En vertu de son mandat, aussi vague que provocateur, l'Office doit expliquer le Canada aux Canadiens, non seulement pour le réfléchir mais pour l'interpréter, le critiquer, prendre position, émettre des opinions. L'Office s'est acquitté de ce mandat diversement au fil des ans, mais la créativité a toujours été sauvée. Aujourd'hui encore, l'ONF se porte farouchement à la défense du bien public et prend part à la controverse sur l'égalité, l'environnement, le désarmement et autres grands thèmes.

Bien entendu, la direction souhaite que l'ONF renforce sa présence au petit écran et que la route pour y arriver soit pavée mieux que de bonnes intentions. L'ONF a été, par exemple, un des principaux associés au projet de chaîne de télévision pour enfants, Télé-Jeunesse Canada. Après tout, l'ONF ne vient pas à la télévision les mains vides : sa production moyenne est de 90 films par année, en français et en anglais, dont plusieurs sont d'une durée tout à fait adaptée à la télévision. La plupart de ces films, il faut l'admettre, ne sont pas produits pour la télévision. L'ONF produit, nous avons tendance à l'oublier, nombre de films scolaires, qui font bonne carrière, production dont personne ne souhaite l'interruption.

Les radiodiffuseurs privés récriminent au sujet des coûts de la production d'émissions canadiennes, mais n'utilisent que rarement les films de l'ONF. Les réseaux TVA et CTV n'ont diffusé chacun qu'un seul film de l'ONF au cours des six dernières années. Certaines stations affiliées à CTV les achètent, souvent par tranches de 1 000 minutes (16 heures et demie), qu'elles présentent hors des périodes de grande écoute. C'est leur façon de satisfaire à bon compte à la norme de teneur canadienne. Les radiodiffuseurs à vocation éducative font grande utilisation des films de l'ONF, mais leur auditoire est relativement restreint[1].

Nul n'est tenu, y compris Radio-Canada, de présenter les productions de l'ONF. Tous ses films ne sont pas du plus grand intérêt d'un point de vue télévisuel. Il n'en reste pas moins que Radio-Canada, avec ses deux réseaux, demeure pour l'ONF, le moyen rêvé d'atteindre un vaste auditoire tant francophone qu'anglophone. À l'heure actuelle, les réseaux anglais et français de Radio-Canada présentent 25 ou 30 p. 100 du total des productions de l'ONF, télévisées, y compris aux stations éducatives; la plupart du temps, il s'agit de diffusion par 15 stations de base de Radio-Canada. Nous l'avons déjà mentionné, certaines des émissions anglaises les plus appréciées étaient des coproductions de l'ONF et du réseau anglais de Radio-Canada. Cependant, il demeure que les films de l'ONF opèrent leur percée au petit écran par le biais de stations de base de Radio-Canada ponctuellement pour combler quelque vide du programme ou pour résoudre des problèmes locaux de programmation.

La collaboration semble plus facile entre l'ONF et le réseau français de Radio-Canada qu'avec le réseau anglais mais, au total, les deux réseaux rejettent pratiquement autant de films de l'ONF qu'ils en acceptent. Les films de l'ONF, diffusés aux heures de grande écoute des réseaux au cours des six dernières années, représentent 36 p. 100 de la production de l'Office au cours de la même période; les films rejetés représentent 33 p. 100 de la production durant le même temps. On constate généralement que le réseau français diffuse beaucoup plus de films de l'ONF qu'il en refuse, alors que c'est l'inverse au réseau anglais.

Ce dernier justifie sa faible utilisation des films de l'ONF par la rareté de son temps d'antenne essentiellement. Il y a longtemps qu'on suggère à l'ONF, que la solution à ce problème serait de créer deux autres réseaux de Radio-Canada, français et anglais. En fait, il s'agit d'un choix; le réseau anglais de Radio-Canada a toujours accordé la priorité à des émissions américaines populaires qui « se vendent » bien.

Radio-Canada invoque au rejet des films de l'ONF des raisons de piètre qualité, d'intérêt discutable (ils n'ont pas été conçus pour un public de télévision) et, la plus controversée, de non-respect de ses « normes journalistiques ». Ce dernier argument a bien évidemment frappé Studio D, qui représente le groupe des femmes de l'ONF. Aucun de ses documentaires ouvertement partisans n'a été présenté à l'antenne du réseau anglais; le film *If you Love this Planet* a été présenté à l'émission *The Journal*, seulement parce qu'il venait de remporter un Oscar et faisait la manchette des journaux. Dans son mémoire au Groupe de travail, Radio-Canada énonce clairement que même si des canaux additionnels pouvaient régler le problème de la disponibilité de temps d'antenne pour les productions de l'ONF, l'Office devrait tout de même reconnaître « les responsabilités particulières de Radio-Canada à l'égard [...] du traitement des sujets prêtant à controverse[2] ».

Et pourtant. . . Pourquoi contrecarrer l'ONF dans son domaine d'excellence? L'Office renaîtra d'un retour à son mandat original. Un système de radiodiffusion véritablement canadien devrait permettre la discussion de sujets controversés, présentés indépendamment des considérations d'équilibre et d'impartialité. Nous l'avons précisé dans ce rapport; il n'est pas nécessaire que toutes les émissions soient « équilibrées » en autant que Radio-Canada se charge de pondérer l'ensemble de son programme. Loin de nous l'idée de vouloir jouer les programmateurs, mais nous regrettons que les films de l'ONF ne trouvent plus comme par le passé de temps d'antenne régulier à Radio-Canada.

L'Office national du film peut apporter une contribution appréciable à la télévision canadienne, en particulier dans le cadre du réseau public de télévision dont nous recommandons la création. Cette contribution serait particulièrement de bon aloi dans deux domaines où l'ONF a déjà fait ses preuves : les documentaires à portée sociale et les films éducatifs. Nous serions désolés que son intégration au système de radiodiffusion implique la renonciation à une certaine liberté d'opinion. Certains films que l'ONF est tenu de produire en vertu de son mandat pourraient aussi bien s'adapter a la télévision. Ainsi, on nous a suggéré que certaines productions de l'ONF, plus particulièrement adaptées à des visionnements de groupe, pourraient fournir la matière de bonnes émissions de télévision.

Recommandation

Que l'on considère l'ONF comme un important producteur de documentaires d'actualité sociale, d'émissions éducatives pour enfants, à l'intention du réseau public de télévision dont nous proposons la création, Télé-Canada. Que l'on modifie la loi régissant l'ONF de manière à lui permettre l'accès à la radiodiffusion et à assurer son indépendance du gouvernement. Même si Télé-Canada versera des droits de diffusion appropriés pour la diffusion des productions de l'ONF, que le gouvernement débloque des crédits nécessaires à sa contribution au programme de la télévision canadienne.

De plus, l'ONF peut contribuer, comme il l'a fait jusqu'ici, à mettre en valeur certaines régions et à découvrir des talents créateurs, qui se révèlent hors des grands centres. L'Office n'a pas encore atteint son objectif déclaré de réalisation de 50 p. 100 de sa production en langue anglaise dans les régions mais les résultats, enregistrés au titre de son action régionale, sont impressionnants. La production régionale de langue anglaise a contribué à l'essor de nouveaux talents et de centres locaux de production cinématographique, dont des œuvres aux accents bien régionaux atteignent souvent l'échelon national.

La production de langue française, quant à elle, avait déjà atteint une certaine autonomie avec le mouvement nationaliste des années 1960, mouvement favorable aux cinéastes francophones qui par ailleurs y contribuaient. Au niveau de la production régionale, le secteur francophone diffère sensiblement du secteur anglophone. Au Nouveau-Brunswick, le milieu culturel acadien se prête à des réalisations impossibles dans l'Ouest du pays où les francophones

sont dispersés. Dans l'Ouest du pays et en Ontario, la production française est plutôt un effort de formation cinématographique des petites collectivités francophones. En ce sens, cette production peut servir d'instrument de promotion culturelle au sein de ces collectivités francophones hors Québec.

Recommandation

Que l'on incite l'ONF à continuer d'assumer son rôle au niveau régional en recourant aux talents locaux pour la production de films destinés à la télévision. Ces films refléteront la réalité « régionale » à l'adresse d'un auditoire national.

Il existe, tant au Canada qu'à l'étranger, nous le croyons, un public pour les films fort intéressants et innovateurs du Studio D. Il est encore difficile de connaître la composition exacte de cet auditoire, mais on peut d'ores et déjà dire qu'il englobe les têtes d'affiche des divers mouvements pour l'égalité des femmes. Beaucoup de Canadiens seront surpris d'apprendre que le Canada a des coudées d'avance sur le plan de la formation et de la capacité de production de cinéma féminin. L'initiative francophone remonte aux années 1970, à la série de films *En tant que femmes*, un évènement dans le domaine des documentaires produits par les femmes pour des femmes. Le rôle de premier plan qu'a joué Studio D à l'occasion du Festival international des films de femmes et au forum, tenu à la Conférence sur la fin de la décennie de la femme, à Nairobi, au Kenya, a confirmé cette réussite canadienne. L'événement de marque n'a malheureusement pas fait la manchette au Canada. L'adage « nul n'est prophète en son pays » va tout autant à l'ONF qu'au studio D.

Recommandation

Que dans le cadre de sa participation à Télé-Canada, l'ONF réserve une place importante au Studio D, représentant le groupe des femmes de l'ONF. Sa compétence et son expérience quant à la production des films réalisés par des femmes constituent un modèle pour toute l'industrie de la radiodiffusion.

Notes et références

1. Kirwan Cox, "The National Film Board and Television", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 17.
2. Société Radio-Canada, *Le courage de nos convictions – La radiotélévision de demain*, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1985, p. 51.

Chapitre 13

Télé-Canada

Télé-Canada

Aucun télédiffuseur ne saurait relever seul le défi de rétablir, dans notre système de télédiffusion, l'équilibre entre les émissions américaines (actuellement dominantes) et les émissions canadiennes. Notre rapport est d'ailleurs un appel à tous — diffuseurs publics, privés et communautaires. Nous demandons à chacun de jouer un plus grand rôle dans la création d'émissions canadiennes. Nous savons, néanmoins, que même si tous les télédiffuseurs du pays faisaient, à cet égard, un effort maximum, cela serait encore insuffisant. Il manquerait toujours un autre véhicule spécialement consacré à des émissions conçues pour les téléspectateurs canadiens. Ce pourquoi nous proposons la création de Télé-Canada (en anglais, TV Canada).

Le Groupe de travail a soigneusement étudié les propositions de la Société Radio-Canada (SRC) qui prévoient l'implantation de toute une gamme de services de télévision et de radio. Mais nous craignons que ce plan de Radio-Canada ne détourne à la fin ses ressources, son énergie et son attention de la responsabilité première que nous envisageons pour elle — être le principal diffuseur d'émissions canadiennes et ainsi mieux répondre aux goûts et aux besoins de la majorité tout comme des minorités. Il est bien clair, dans ce contexte, que la Société ne disposera jamais des ressources nécessaires pour répondre de façon satisfaisante à tous les besoins légitimes des minorités — ceux des régions, ceux des enfants et des jeunes, ou encore ceux des amateurs d'émissions artistiques ou documentaires.

Le Groupe de travail estime que ces besoins sont importants. Pour beaucoup de minorités, d'abord, qui se passionnent ou portent une attention fidèle à des émissions qui ne font pas partie de la programmation courante, mais aussi pour la vie culturelle de notre pays. La SRC devrait, bien sûr, participer à la programmation du nouveau service que nous proposons, mais ces deux organismes resteraient distincts et indépendants l'un de l'autre (voir chapitre 10).

Au cours des réunions que nous avons tenues à travers le pays, nous avons, chaque fois, rencontré des partisans du Canal Jeunesse. Ils nous demandaient d'appuyer l'idée d'une liaison satellite-câble pour enfants, financée à même les frais d'abonnement prélevés par les câblodistributeurs, qui les verseraient ensuite à Canal Jeunesse. D'autres propositions pour la mise en place d'un canal pour enfants nous ont, aussi, été exposées.

Nous sommes de l'opinion de ceux qui disent que la télévision canadienne n'offre pas de service adéquat aux enfants anglophones et francophones (se reporter au chapitre 5 pour une évaluation du programme actuellement offert aux enfants). Il y a là, manifestement, un besoin impérieux, auquel il faudrait répondre aussi rapidement que possible.

Nous ne pouvons cependant appuyer la suggestion d'un canal consacré exclusivement aux jeunes. À notre avis, le besoin d'une programmation pour enfants, aussi légitime qu'elle soit, ne doit pas nous faire oublier les autres exigences. Ainsi, il faut plus de débouchés pour les émissions régionales, les documentaires, les productions de l'Office national du film (ONF) et pour tout

un éventail d'émissions spécialisées. La télévision canadienne n'a tout simplement pas les ressources nécessaires pour accueillir plusieurs canaux nouveaux, à moins qu'ils ne servent qu'à importer plus d'émissions étrangères. À notre avis, la façon la plus réaliste et la plus juste d'offrir davantage d'émissions de qualité aux enfants serait de prévoir un partage du temps d'antenne des nouveaux services de télévision publique dont nous recommandons la création.

Nous prenons aussi bonne note du souhait de l'ONF d'avoir plus facilement accès au système de télédiffusion. Comme nous l'avons écrit au chapitre 12, nous sommes convaincus que l'ONF a un rôle important à jouer dans le type de télévision que nous envisageons pour Télé-Canada. Les documentaires produits par l'Office constituent une forme d'art qui est malheureusement quasi absente de nos écrans de télévision; ses films éducatifs seraient aussi certainement bien accueillis. L'ONF dispose d'un budget de production de 35 millions de dollars pour l'année 1986-1987, mais seule une maigre partie de ses films seront diffusés au petit écran, et la plupart à des horaires défavorables, privant ainsi les Canadiens de les regarder.

Il est vrai que des émissions comme *Le Point* et *The Journal* ont insufflé une nouvelle vie aux documentaires, mais comme l'a affirmé le producteur exécutif du *Journal*, Mark Starowicz : « L'émission *The Journal* n'a jamais représenté une menace pour l'ONF. Au contraire. Nous regrettons tous le manque de films documentaires de 60 à 90 minutes [. . .] Nous devrions disposer de 52 documentaires par année, un pour chaque dimanche soir[1]. »

Le rôle du documentaire a été décrit de façon éloquente dans un manifeste intitulé *Appel en faveur du cinéma documentaire*, qui a circulé au Québec en janvier 1986, lors du Rendez-vous du cinéma québécois. Selon ses auteurs, l'existence d'une production documentaire indépendante et vigoureuse, accueillante à la diversité des points de vue, est une condition essentielle de la liberté d'expression dans une société où l'influence de la télévision a tendance à réduire l'information à des « capsules ».

Le Canada français et le Canada anglais excellent dans la réalisation de documentaires. Cependant, les producteurs indépendants qui souhaitent réaliser de tels films se heurtent à deux problèmes : les politiques d'aide à la production ne sont généralement pas conçues pour les documentaires; d'autre part, leurs possibilités de diffusion sont réduites. Nous croyons que les nouveaux réseaux de télévision publique que nous suggérons pourraient aider à raviver la production canadienne de documentaires, si on acceptait de les diffuser à des heures d'écoute favorables.

C'est aussi avec beaucoup d'attention que le Groupe de travail a entendu plaider avec conviction en faveur d'une ouverture plus grande de la radiodiffusion aux régions. Il convient de faire connaître les diverses parties du pays, à leurs habitants eux-mêmes mais aussi aux autres Canadiens. Cela ne doit plus se faire de façon sporadique, mais systématiquement. Nous sommes convaincus qu'après des décennies de production télévisuelle au Canada, le potentiel créateur de chacune de nos régions demeure inexploité.

Nous avons constaté que le débat autour des « centres d'excellence » et de la supposée « masse critique » que l'on dit nécessaires à une production de grande qualité, est source d'affrontements passionnés. Certains, prenant New York et

Los Angeles comme exemples dans le contexte américain, prétendent qu'en vertu de la théorie des centres d'excellence, le Canada ne peut réaliser de productions de télévision de calibre international à moins de concentrer ses ressources dans quelques villes — Toronto, Montréal, et peut-être Vancouver, (citées généralement dans cet ordre). Par contre, les partisans d'une production régionale plus importante prétendent qu'avec la miniaturisation du matériel et la baisse des coûts de production, grâce aussi à la mobilité des équipes de production, on peut réaliser des émissions de télévision à peu près n'importe où. Ils soutiennent aussi qu'il n'est pas toujours nécessaire que les émissions faites pour et par des Canadiens répondent aux normes des émissions américaines, produites avec beaucoup de faste et de moyens. Les budgets sont fonction des types d'émissions et il est faux de prétendre que l'excellence repose nécessairement sur de gros budgets ou sur des techniques de productions coûteuses.

Le Groupe de travail croit qu'il n'y a pas lieu de prendre parti dans ce débat. Une bonne politique de radiodiffusion et une structure appropriée permettront de présenter des émissions canadiennes qui seront populaires, aux heures de grande écoute, qu'elles soient produites dans les grands centres comme Montréal et Toronto ou dans les régions. Tout est question d'équilibre. Il existe aujourd'hui un potentiel artistique dans les petits centres, auxquels on peut et on doit permettre de se développer.

Dans les différents centres régionaux, les créateurs et leurs auditoires nous ont souvent dit que même s'ils peuvent réunir les ressources nécessaires à la réalisation d'émissions, ils ne peuvent pas obtenir de temps d'antenne. Les réseaux laissent peu de place à la production locale ou régionale, et quand ils le font, ce ne sont pas à des heures de grande écoute. On nous a même dit avoir constaté au cours de ces dernières années une tendance nouvelle des réseaux à diminuer le temps d'antenne alloué aux productions régionales et locales. Aussi, les rares émissions qui proviennent des régions, exception faite des actualités, sont trop souvent accessibles uniquement à de petits auditoires, durant les périodes creuses, et leur diffusion est confinée à leur région d'origine.

Il est clair que, faute d'une distribution entre provinces, le pays ne tire pas pleinement profit de cette nouvelle source de programmes que sont les services de radiodiffusion provinciaux (voir le chapitre 11). Nombre d'émissions canadiennes produites à l'intention de ces services, présentent un intérêt général, mais ne sont accessibles à l'ensemble des Canadiens.

Tout se passe comme si le système de radiodiffusion canadien s'était prémuni contre les productions locales et régionales. De nombreuses raisons d'ordre économique ont pu, historiquement, justifier la centralisation. Mais le Groupe de travail croit que la technologie moderne peut permettre un rééquilibrage, ce à quoi d'ailleurs visent, à bien des égards, nos recommandations. Plusieurs gouvernements ont déjà commencé à soutenir les productions de leur province afin de développer leurs ressources. Ces mesures devraient être complétées par des actions fédérales.

Le Groupe de travail estime qu'un nouveau service satellite-câble, qui appartiendrait au secteur public et présenterait un menu varié, contribuerait de façon importante à corriger le déséquilibre actuel entre les émissions étrangères et les productions canadiennes. Ce réseau ne diffuserait pas de publicité. Il ne

programmerait pas d'émissions sportives et, côté anglais, ne mettrait pas à l'horaire d'émissions d'actualité et d'affaires publiques. Nous croyons qu'il serait souhaitable, pour le symbole, que les sièges sociaux des secteurs français et anglais du réseau s'installent ailleurs qu'à Montréal et Toronto.

La programmation que diffuserait éventuellement Télé-Canada pourrait comprendre :

- Des émissions pour les enfants et les jeunes, semblables à ce que propose le Canal Jeunesse et diffusées aux heures qui conviennent à ces auditoires.
- Des reprises des meilleures émissions canadiennes déjà diffusées par la Société Radio-Canada et les télédiffuseurs provinciaux ou par des télédiffuseurs privés ou communautaires.
- Des productions et des coproductions de l'ONF, qui n'auraient pas nécessairement à être conçues spécifiquement pour la télévision.
- Des productions artistiques et des documentaires réalisés par des producteurs indépendants.
- Des émissions en français au Canada anglais et en anglais au Canada français, postsynchronisées, ou avec sous-titres.
- Des productions artistiques étrangères de premier choix, certaines émissions destinées aux enfants et aux jeunes généralement en exclusivité.
- Des émissions créées par des producteurs indépendants pour l'un ou l'autre des télédiffuseurs et appartenant à l'une ou l'autre des catégories mentionnées ci-dessus.

Le programme de Télé-Canada pourrait être agencé par tranches horaires. Ainsi, l'avant-midi et l'après-midi pourraient être réservés aux émissions pour enfants, peut-être même jusqu'à 19 h. La soirée serait pour l'essentiel réservée à des documentaires, à des productions artistiques ou à des dramatiques, mais pourrait également comprendre des périodes à l'intention des adolescents. La quantité de reprises d'émissions canadiennes ou étrangères dépendrait des ressources disponibles, et serait appelée à évoluer.

Si elles relèvent des genres admissibles, les émissions de Télé-Canada confiées à des producteurs indépendants pourront être financées, en partie, avec l'aide du Fonds de développement pour la production d'émissions canadiennes ainsi que des organismes des gouvernements provinciaux. Parmi ces derniers, quatre offrent déjà des programmes d'aide et au moins deux autres sont en train d'en établir. Télé-Canada devrait travailler avec des producteurs de toutes les régions du Canada et pourrait se révéler un diffuseur national de productions régionales aux heures de grande écoute.

Télé-Canada pourrait augmenter sensiblement le nombre d'émissions canadiennes pour enfants à leurs heures d'écoute. Le réseau pourrait, de plus, augmenter fortement le programme canadien en milieu de soirée, car aujourd'hui, et spécialement à la télévision anglaise, les émissions canadiennes sont plutôt rares à cette heure. De plus, Télé-Canada pourrait permettre aux productions régionales d'accéder à une diffusion nationale durant les périodes de grande écoute, privilège qu'elles n'ont jamais eu et que les réseaux de la SRC ne peuvent offrir que de façon limitée.

La programmation du réseau français serait différente. Télé-Canada pourrait inclure des émissions d'informations et d'affaires publiques et diffuser des émissions du réseau international TV-5. Comme nous le rappelons au chapitre 2, le Canada et le Québec participent, par l'entremise d'un consortium de représentants de télédiffuseurs publics et privés, au réseau de langue française TV-5, dont les émissions sont retransmises par liaison satellite-câble dans plusieurs pays d'Europe et d'Afrique du Nord. Le développement de TV-5 au Canada est actuellement à l'étude.

Le programme de TV-5 comprend 6,5 heures d'émissions par jour. Les pays participants (la France, la Belgique, la Suisse, en plus du Canada) présentent à tour de rôle des soirées nationales, formule qui paraît mal adaptée au contexte nord-américain. Toutefois, le Groupe de travail est d'avis que Télé-Canada pourrait fort bien puiser dans le programe de TV-5 et en diffuser les émissions qui répondraient le mieux aux besoins et aux exigences de l'auditoire francophone du Canada.

Avec le temps, l'évolution respective de TV-5 — que certains voient comme le précurseur d'un réseau de télévision de la francophonie internationale — et de Télé-Canada pourrait donner lieu à la création de deux réseaux indépendants au pays. Mais pour l'heure, la coopération entre TV-5 et Télé-Canada nous semble la meilleure solution.

La mise sur pied et le succès de Télé-Canada reposent sur la coopération et les efforts conjugués de multiples organisations. Comme l'a rappelé la Société Radio-Canada dans son mémoire au Groupe de travail, la collaboration, « c'est ce qu'il faut pour édifier le système de radiotélévision canadien que nous aimerions tous voir[2] ». En plus de l'appui des télédiffuseurs publics, le nouveau réseau aura besoin de l'appui actif des producteurs indépendants et des créateurs, de leurs associations et de leurs syndicats, des distributeurs et des autres détenteurs de droits d'auteur.

Nous proposons que les canaux anglais et français de Télé-Canada soient exploités par un consortium dont pourraient faire partie tous les télédiffuseurs publics — c'est-à-dire les réseaux anglais et français de la SRC et les télédiffuseurs provinciaux — ainsi que l'Office national du film.

Télé-Canada n'aurait ni studios ni installations de production. Elle composerait son programme en achetant le droit de rediffuser des émissions présentées par d'autres diffuseurs et en commandant certaines productions originales à des producteurs indépendants. Il faudrait négocier de nouvelles conditions moins onéreuses avec les détenteurs de droit pour la diffusion d'émissions en reprise. Voici plusieurs années, lorsque fut examinée la demande pour la création de Radio-Canada-2, certaines associations d'artistes s'étaient déclarées prêtes à négocier de telles conditions.

Les relations de Télé-Canada avec les producteurs indépendants pourraient s'inspirer des pratiques de *Channel Four* en Grande-Bretagne. Les conditions ne sont pas tout à fait indentiques, mais pour la majeure partie de sa programmation, *Channel Four* paie aux producteurs la totalité des coûts de production, ce à quoi s'ajoute un profit raisonnable. *Channel Four* détient alors tous les droits nationaux de l'émission, et partage avec les producteurs les bénéfices des ventes à l'étranger. Ces conditions ont permis à *Channel Four* de commercialiser avec beaucoup de succès ses émissions en Amérique du Nord et ailleurs.

Dans le contexte canadien, l'histoire nous oblige à envisager les choses autrement. On a créé, au plan national, le Fonds de développement administré par Téléfilm, et il existe au Québec, en Alberta, au Manitoba et en Ontario, des programmes provinciaux de financement pour la production de films et d'émissions de télévision. Ces initiatives sont nées de l'impossibilité, pour les producteurs indépendants canadiens, de compter sur la vente de leurs émissions aux télédiffuseurs canadiens comme source principale de financement. Comme nous le verrons au chapitre suivant, il manque à l'industrie canadienne de la production télévisée un marché intérieur stable. Le Groupe de travail aimerait que les droits dits de licence ou de diffusion payés par les télédiffuseurs canadiens, y compris Télé-Canada, se rapprochent des taux pratiqués dans d'autres pays industrialisés, afin que la part la plus importante des coûts de production puisse être récupérée au Canada. Nous reconnaissons cependant que le Fonds de développement pour la production d'émissions canadiennes doit jouer un rôle important en déboursant une somme égale aux droits payés par les télédiffuseurs. Nos recommandations, au chapitre 14, au sujet du Fonds de développement de la production canadienne, traitent de cette question en détail.

Au Canada anglais, les producteurs et d'autres personnes intéressées ont explicitement précisé au Groupe de travail que fort peu d'émissions produites pour les Canadiens obtiendront des revenus substantiels des ventes à l'étranger. Quand nos producteurs parviennent à tirer une part importante de leurs revenus des ventes à l'étranger, c'est en général parce qu'elles ont été faites sur le modèle des produits américains. Les émissions que nous aimerions voir à Télé-Canada devraient adopter la philosophie inverse — des émissions faites pour des Canadiens par des Canadiens avec l'espoir que leurs producteurs couvrent la majeure partie des coûts de production sur le marché intérieur. Ainsi, ils n'auraient plus besoin de chercher à « internationaliser » leurs émissions.

Les nouveaux canaux anglais et français de Télé-Canada seraient transmis par satellite aux systèmes canadiens de câblodistribution et feraient partie du service ou volet de base ou du service de base étendu. Tous les systèmes de câblodistribution qui proposent maintenant des services facultatifs, comme MuchMusic ou les canaux qui ne présentent que des films, seraient tenus d'offrir un canal de Télé-Canada en service de base — en français ou en anglais, selon la langue de la majorité de leur auditoire. La tarification aux câblodistributeurs se ferait par abonné. Comme nous le mentionnons au chapitre 24, les abonnements aux services de cablôdistribution seraient rajustés en conséquence. Nous attendons des systèmes qui offriront Télé-Canada, qu'ils diffusent le réseau dans la langue officielle de la minorité de leur région, comme un service de base étendu, en autant que les conditions d'une telle distribution soient raisonnables. Mais au moins, que le service de Télé-Canada pour les minorités de langue officielle soit parmi les canaux réservés aux services facultatifs, sans que l'addition de ce service ne provoque une augmentation des tarifs. En liant la transmission de Télé-Canada, via le service de base, à l'offre des services facultatifs, nous avons voulu dispenser les petits câblodistributeurs, offrant un nombre limité de canaux, de cette obligation de diffusion qui aurait risqué de leur poser des problèmes.

Les ententes de distribution devraient tenir compte des décalages horaires et des habitudes d'écoute des habitants du nord et du sud du Canada. Il faudrait aussi prévoir l'utilisation d'antennes paraboliques individuelles là où la liaison satellite-câble est impossible. Bien entendu, ces décisions doivent prendre leur place dans le processus global et détaillé d'une planification de la nouvelle télévision publique.

Comme nous l'avons dit plus haut, Télé-Canada serait financée au moyen des frais facturés directement aux entreprises de câblodistribution. On compte environ 5,7 millions d'abonnés au câble au Canada; on peut donc facilement déterminer le rendement qu'on obtiendrait selon différents niveaux de tarification. En se basant sur une hypothèse de quelque cinq millions d'abonnés, on exclurait les câblodistributeurs qui, pour des raisons techniques, ne peuvent offrir ni des services facultatifs ni le canal Télé-Canada. Selon cette hypothèse, des frais mensuels de 75 cents par abonné produiraient des revenus de 45 millions de dollars par année. Avec un tarif de 1 $, on obtiendrait 60 millions de dollars. Les revenus seraient de 75 millions de dollars avec des frais de 1,25 $ et de 90 millions de dollars avec 1,50 $. Ajoutons que les revenus augmenteraient avec le nombre d'abonnés. Nous proposons que la programmation de Télé-Canada soit offerte moyennant 75 cents par abonné, et que ces frais soient majorés de 25 cents par année jusqu'à un maximum de 1,50 $. Par la suite, des ajustements périodiques pourraient être apportés selon le taux d'inflation.

Une étude systématique a été réalisée à l'échelle nationale pour le Groupe de travail qui portait sur les tarifs d'abonnement au câble, en tenant compte de l'inflation. Or dans le cas de câblodistributeurs ayant des niveaux d'abonnement élevés et faibles, l'étude a conclu que « les tarifs élevés n'ont pas eu d'effet marquant sur la croissance du nombre d'abonnés ». En fait, « la croissance des câblodistributeurs imposant des tarifs élevés dépasse la moyenne de croissance dans toutes les régions, sauf en Alberta et en Colombie-Britannique ». L'étude s'est aussi intéressée aux réactions du marché face aux augmentations de tarifs de 25 p. 100 à 33 p. 100 appliquées entre juin 1983 et septembre 1985, dans les grands systèmes urbains qui desservent Montréal, Toronto et Vancouver-Victoria. La conclusion a été qu' « en aucun cas ces augmentations tarifaires n'ont entraîné une diminution des abonnements ». On a même constaté, au cours de cette période, « une augmentation progressive du nombre d'abonnés » de la compagnie Rogers qui dessert Toronto, Vancouver et Victoria. À Montréal, ces augmentations ont été perçues comme une conséquence des modifications importantes de la composition du service; on offrait en effet, davantage de canaux et une programmation plus diversifiée dans le cadre du service de base. Ces hausses n'ont pas empêché une meilleure pénétration du marché, dont le taux est passé de 7 à 20 p. 100. Cela « illustre la tolérance du marché vis-à-vis les augmentations tarifaires que l'on associe à des améliorations de la valeur du service offert[3] ».

L'industrie de la câblodistribution elle-même a reconnu l'impact relativement faible d'une hausse des tarifs de base. Lors d'une enquête auprès des câblodistributeurs réalisée dans le cadre du *Projet 90*, à l'intention de l'Association canadienne de télévision par câble, on a demandé aux exploitants jusqu'à

quel niveau on pourrait augmenter les tarifs, sans que cela soit lié à une amélioration du service, tout en maintenant le nombre d'abonnements. Ils ont répondu que des augmentations immédiates de 1,50 $ seraient acceptées sans difficulté, même si aucun service additionnel n'était offert en contrepartie. Notre propre étude, à partir des tarifs en vigueur en novembre 1985, concluait que des augmentations qui iraient jusqu'à 2 $ n'auraient que peu d'incidence sur le nombre d'abonnés. Cela est partiellement attribuable au fait que le coût d'abonnement à la câblodistribution a diminué de 22 p. 100 en dollars constants, entre 1972 et 1984.

L'industrie canadienne de la câblodistribution joue un rôle important dans notre système de radiodiffusion. Comme d'autres composantes du système, elle est « soumise » à des règlements qui protègent son domaine et régissent, de diverses façons les conditions favorables à son marché. En échange de ces avantages, on s'attend à ce que cette industrie se dote d'un canal communautaire et qu'elle rende au système d'autres services obligatoires. Le Groupe de travail espère qu'en plus de ces services, l'industrie de la câblodistribution assurera l'accès des nouveaux canaux de Télé-Canada aux Canadiens; qu'ils soient compris dans le service de base ou dans le cadre du service élargi. Enfin, le Groupe de travail souhaite qu'elle paie, pour ces services, des frais calculés sur la base du nombre d'abonnés. Il faudrait éventuellement, comme nous l'indiquons aux chapitres 24 et 29, rajuster les tarifs d'abonnement.

Avec une source de financement importante et prévisible, sans infrastructure importante d'administration ou de production, les nouveaux canaux anglais et français offriront aux Canadiens les émissions que beaucoup réclament depuis longtemps. Sans doute les émissions pour les enfants, pour les jeunes et pour ceux qui aiment la danse et l'opéra, ainsi que certains genres dramatiques et musicaux, s'adresseront à autant d'auditoires minoritaires. Nous croyons cependant que la nouvelle programmation — y compris les reprises d'émissions canadiennes de grande qualité et les émissions émanant des centres régionaux de tout le Canada — atteindra et intéressera une partie importante de la population canadienne. Les aspirations qui sont à l'origine de la création du canal culturel C-Channel, l'appui qu'a recueilli le Canal Jeunesse lors de sa demande de licence, les sommes versées par les téléspectateurs canadiens aux stations PBS d'outre-frontière; tout cela illustre les besoins que Télé-Canada peut satisfaire.

Le gouvernement du Canada, tout comme les gouvernements provinciaux, joue un rôle important, voire capital dans le financement de nombreuses organisations artistiques en particulier, dans le domaine des arts d'interprétation, qui se prêtent naturellement à la présentation télévisée. Une partie de ce financement vient directement du Conseil des Arts du Canada et d'autres agences et une autre partie des réseaux de la Société Radio-Canada qui ont toujours diffusé, davantage, il est vrai, à la radio qu'à la télévision, un certain nombre de productions artistiques. Nous croyons que le gouvernement du Canada devrait songer à accorder une partie de son aide à la création artistique canadienne par l'intermédiaire de Télé-Canada. De plus, les gouvernements provinciaux qui offrent des programmes d'aide aux artistes pourraient, eux aussi, envisager de se servir de Télé-Canada pour soutenir leur communauté artistique.

Le gouvernement du Canada devrait donner l'exemple en créant ces nouveaux service de Télé-Canada (TV Canada). Il devrait convoquer les membres du consortium qu'il pressentirait pour diriger Télé-Canada et chercher à conclure une entente à partir d'un projet plus précis. Cette entente et d'autres initiatives permettraient de présenter une requête au CRTC pour obtenir l'autorisation d'exploiter ces nouveaux réseaux français et anglais.

Recommandation

Que le Canada ait un nouveau service de télévision satellite-câble appartenant au secteur public, non financé par la publicité, dont la programmation mette l'accent sur la production régionale, les émissions pour les jeunes, les émissions d'arts d'interprétation, les documentaires et les meilleures émissions diffusées par les autres télédiffuseurs canadiens. Que seul le réseau français diffuse en plus des émissions d'information et d'affaires publiques. Que le gouvernement convoque une réunion des télédiffuseurs publics fédéral et provinciaux ainsi que des représentants de l'Office national du film, pour étudier la création d'un tel service sous la direction d'un conseil d'administration représentatif des parties intéressées.

Que les sièges des réseaux français et anglais du nouveau service soient situés dans des centres autres que Toronto et Montréal. Que tous les câblodistributeurs qui offrent des services de télévision payante facultatifs incluent le nouveau canal dans leur service de base, et ce dans la langue de la majorité dans la région desservie, et l'offrent, s'il y a lieu, dans la langue de la minorité.

Que le financement se fasse grâce aux frais facturés par le nouveau réseau aux câblodistributeurs sur la base d'une tarification par abonné. Que ce coût supplémentaire se répercute sur les taux d'abonnement au câble.

Notes et références

1. Office national du film, Syndicat général du cinéma et de la télévision, *Carte sur Table*, Montréal, ONF, 1985, p. 24.
2. La Société Radio-Canada, *Le Courage de nos convictions : la radio-télévision Canadienne de demain*, mémoire remis au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, Radio-Canada, 1985, p. 48.
3. Moss, Roberts and Associates Inc., *An Economic Profile of the Canadian Cable Industry*, étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Toronto, 1986, p. 73, [traduction].

Chapitre 14

Le Fonds de développement de la production canadienne

Le Fonds de développement de la production canadienne

En 1968, on a créé la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (SDICC) dont le but était de stimuler l'essor de l'industrie du long métrage au Canada. Ce n'était plus là, toutefois, une initiative très originale. La plupart des pays industriels, hormis les États-Unis qui constituaient à cet égard une exception notable, avaient mis en place, à un moment ou à un autre, des programmes subventionnés par l'État et destinés à soutenir l'industrie cinématographique nationale. Mais lorsqu'en 1983, le Canada institua le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, il se trouva être l'un des rares pays doté d'un fonds spécial d'aide aux producteurs d'émissions de télévision.

Pourtant, l'objectif, qui sous-tendait la création du fonds, de stimuler la création télévisuelle en dehors des réseaux et des stations de radiodiffusion, n'avait rien en soi de très nouveau. Au Canada, comme dans la plupart des autres pays, exception faite encore une fois des États-Unis, on avait ressenti le besoin de n'avoir plus exclusivement recours aux productions maison et bien des gouvernements cherchaient très sérieusement à instaurer à la télévision un nouvel équilibre entre la part des productions maison et celle des productions achetées. Ici même, et dès 1965, le Comité Fowler évoquait déjà ce problème : « fabriquer ou acheter ». C'est dans le choix des moyens que le Canada se montra original. On renonça à demander aux télédiffuseurs de consacrer une partie de leur budget à l'acquisition d'émissions produites à l'extérieur. On ne retint pas non plus le modèle anglais qui aurait consisté à créer un nouveau réseau, comme le « Channel Four »; une telle chaîne se serait approvisionnée auprès de réalisateurs indépendants auxquels auraient été remboursés jusqu'à 100 p. 100 des coûts de production. On choisit plutôt de mettre en place un nouveau programme de financement public des producteurs indépendants.

Au Canada, c'est assez récemment que les producteurs indépendants sont apparus en tant que groupe (nous utilisons l'expression « producteur indépendant » pour désigner les sociétés de production sans lien de propriété ou d'affiliation avec les radiodiffuseurs). À telle enseigne que toute politique en matière de radiodiffusion doit particulièrement les prendre en compte. Tout au long de l'histoire de la télévision canadienne, on a plutôt jugé souhaitable que les radiodiffuseurs possèdent leurs propres studios et leurs propres équipes de production de manière à réaliser des économies d'échelle et à atteindre un volume d'émissions assez important pour présenter une programmation de haut niveau.

Il fallut attendre la fondation de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, en 1968, pour que l'industrie cinématographique prenne véritablement son essor. Mais au cours des années 1970, cet organisme s'est principalement employé à réaliser des longs métrages destinés aux salles de cinéma. Or, avec l'effondrement de la production des longs métrages après 1980, l'industrie des producteurs indépendants se mit à tourner

au ralenti. Il s'exerça alors des pressions pour que les producteurs indépendants puissent travailler plus souvent pour la télévision. Cela eut pour effet d'octroyer une importance nouvelle à la production indépendante, infléchissement de tendance dont personne n'avait songé jusqu'alors à analyser les répercussions possibles.

Les producteurs indépendants faisaient valoir qu'ils étaient capables d'un rendement supérieur à celui des producteurs ou réalisateurs maison, notamment ceux de Radio-Canada. Les productions internes apparaissaient à leurs yeux indûment coûteuses, leur gestion paperassière et peu propice à la créativité; à leur avis, cette inertie s'expliquait par de pointilleuses conventions collectives et une trop grande sécurité d'emploi. Il leur semblait en outre que dans un tel contexte les jeunes réalisateurs de talent avaient peu de chances de percer.

Tout cela n'est vrai qu'en partie. Comme nous l'avons signalé dans le chapitre sur Radio-Canada, il n'a jamais été prouvé que les productions maison soient plus coûteuses que les productions indépendantes, ou vice versa. Dès lors, prétendre à un rendement supérieur de l'un ou l'autre secteur relève encore de la simple hypothèse. On ne peut donc fonder de décision sur ce type d'argument pour fixer un équilibre entre productions maison et productions par des indépendants. Nous avons également rejeté l'idée que la créativité des producteurs maison était généralement plus faible que celle des indépendants. Il nous a aussi paru impossible d'infirmer l'opinion selon laquelle le volume d'émissions produites joue, à Radio-Canada, un rôle bénéfique et important.

Il serait à notre avis néfaste d'opérer un virage trop radical en confiant la plus grande partie de la production au secteur privé. Il existe, en effet, dans la programmation publique une certaine philosophie, dont témoigne en particulier Radio-Canada, et qu'on ne peut occulter car elle permet de répondre à un grand nombre de nos besoins en matière d'émissions. Cette philosophie est intrinsèque au mandat de Radio-Canada, qui est de produire des émissions à « teneur » et de « nature » canadiennes, ainsi que de répondre à des besoins différents de ceux de la majorité. Plusieurs producteurs indépendants le reconnaissent d'ailleurs volontiers et admettent avec nous qu'il est souhaitable d'arriver à un juste équilibre entre les productions maison et celles des indépendants.

En revanche, il n'est pas contestable, selon nous, qu'en accordant une plus grande place aux productions indépendantes, on s'ouvrait, de ce fait, à un plus large éventail de talents. Un bon équilibre entre les productions maison et les productions indépendantes élargit aussi les possibilités de diversité dans l'élaboration des grilles; elle fournit en même temps l'occasion d'évaluer les deux sources. Nous appuyons donc la décision d'encourager la production indépendante tout en nous attachant, dans ce chapitre, à recommander des interventions susceptibles de permettre aux producteurs privés de contribuer plus efficacement à la réalisation des objectifs que nous préconisons pour la *Loi sur la radiodiffusion*. Il importe, toutefois, de se demander dans un premier temps si le Fonds de développement constitue le meilleur moyen pour atteindre ce but. Il convient, pour ce faire, de prendre la mesure de la situation particulière dans laquelle se trouvait la radiodiffusion canadienne au moment de la création du Fonds.

Notons, tout d'abord, que, du moins au Canada anglais, les productions internes sont alors relativement peu nombreuses chez les télédiffuseurs privés dans les catégories visées par le Fonds, notamment dans le domaine des dramatiques. Les télédiffuseurs privés de langue anglaise n'ont accordé qu'une place limitée à la production de dramatiques canadiennes, qu'il s'agisse de productions maison ou indépendantes, et c'est toujours à des sociétés de production quasi intégrées qu'on a fait appel. À Radio-Canada et dans la radiodiffusion privée de langue française, où la production de dramatiques est nettement plus considérable, les émissions sont réalisées à l'intérieur de chacune des institutions.

Dans la plupart des pays industrialisés, avec le développement de la production télévisuelle indépendante, les producteurs ont pu, sinon toucher des profits, au moins se faire défrayer une bonne partie des coûts de production, grâce aux droits dits de licence ou de diffusion que paient les télédiffuseurs pour transmettre leurs émissions. Selon les chiffres présentés par Téléfilm Canada au Groupe de travail, la part des coûts de production couverte par ces redevances varie de 75 à 80 p. 100 en Australie et peut aller jusqu'à 100 p. 100 en France et en Grande-Bretagne. Aux États-Unis, les producteurs peuvent tirer des profits considérables à même leur marché national. Au Canada, le marché intérieur ne suffit pas à rentabiliser la production télévisuelle indépendante. Avant 1983, cette production était presque exclusivement destinée à Radio-Canada. Les producteurs recouvraient rarement plus de 20 p. 100 de leurs coûts de production avec les droits de diffusion que leur payait Radio-Canada. Depuis la création du Fonds de développement et depuis que les radiodiffuseurs tant privés que publics se sont mis à acheter des émissions indépendantes, le pourcentage moyen des droits de diffusion n'a guère changé au Canada. C'est précisément le fait que les producteurs indépendants aient rarement la possibilité de recouvrer plus de 20 p. 100 de leurs frais de production à même le marché intérieur, qui constitue le principal problème à résoudre.

En 1983, était créé dans le cadre de la stratégie de radiodiffusion d'alors, le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes. Le gouvernement choisissait ainsi de recourir aux fonds publics pour compenser la faiblesse des redevances au Canada. L'administration du Fonds avait été confiée à la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, mieux connue par la suite sous le nom de Téléfilm Canada. Cette appellation rendait mieux compte de son implication dans la production d'émissions télévisuelles, qu'elle avait désormais à stimuler. L'aide devait être dispensée sous forme de prêts, de garanties de prêts ou d'investissement. Mais on était nettement conscient, dès le début, qu'en raison des capacités restreintes du marché canadien pour des productions indépendantes, les investissements de Téléfilm seraient rarement rentables. C'est précisément ce qui se confirma. Téléfilm reçoit des crédits annuels qu'il verse dans le Fonds; le montant fixé indique bien qu'on n'escompte pas retirer des bénéfices des investissements antérieurs.

Le Groupe de travail reconnaît qu'il est justifié d'avoir recours aux fonds publics pour stimuler la production d'émissions de télévision canadiennes.

Fonds de développement

C'est depuis longtemps devenu un poncif d'affirmer que sans l'aide de l'État, le Canada ne peut se donner les moyens d'une culture qui lui soit spécifique, ni développer ses activités de loisir ou tisser sa propre mythologie. Beaux-arts, arts de spectacle, édition et radiodiffusion, sont autant de domaines que, d'une manière ou d'une autre, le contribuable se voit contraint de subventionner. Dans le cas du Fonds de développement, toutefois, les mécanismes de subvention de l'aide ont abouti à des tensions et à des problèmes sérieux. Nous y reviendrons plus loin, après avoir brièvement rappelé la raison d'être du Fonds.

Dans les chapitres 4 et 5, nous avons vu que le Canada possède l'un des systèmes de radiodiffusion les plus perfectionnés au monde sur le plan technologique. Mais on ne produit pas suffisamment d'émissions canadiennes, particulièrement dans le domaine dramatique. La raison que nous avons déjà signalée en est simple : l'achat d'émissions américaines à moindres coûts constitue, pour les télévisions privées, le moyen le plus simple pour faire des profits. Mais il se trouve que c'est justement le coût d'acquisition des programmes américains qui sert de référence pour déterminer le montant des redevances que les radiodiffuseurs publics et privés sont prêts à payer pour des émissions canadiennes. Dans le cas des réalisations maison, les diffuseurs sont contraints d'assumer entièrement les coûts de production; ils ont tendance, dès lors, dans le privé surtout, à concentrer leurs efforts sur les catégories de programmes les moins coûteuses. Avant la création du Fonds de développement, les producteurs indépendants, tout au moins ceux qui étaient intéressés à la production télévisuelle, s'attachaient à répondre aux besoins des diffuseurs étrangers plutôt que canadiens, car l'essentiel de leurs revenus provenaient d'outre-frontière.

Il est donc évident que répondre à la demande d'émissions authentiquement canadiennes sur un marché aussi restreint que le nôtre, exige l'intervention de l'État. Le nombre croissant de producteurs indépendants très compétents qui œuvrent en marge des réseaux publics et privés constitue une source précieuse de programmes. Mais, pour que ces producteurs s'intéressent au marché canadien et répondent adéquatement à ses besoins, il faut leur donner accès au Fonds de développement.

Il n'existe pas de cadre législatif spécifique qui définisse le fonctionnement du Fonds de développement. Aux termes de la Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne de 1966-1967, c'est essentiellement à la production de longs métrages que la SDICC est autorisée à venir en aide. L'administration du Fonds s'effectue en vertu d'un protocole d'entente conclu entre le ministre des Communications et la Société, plutôt que par mandat parlementaire.

Dans les règles générales du protocole d'entente, il est précisé que pour être admis aux programmes du Fonds, les réquérants doivent veiller à ce que les activités créatrices soient dirigées par des Canadiens et les emplois créés à chacune des étapes de la production bénéficient, dans la mesure du possible, à des Canadiens. Les producteurs doivent aussi obtenir la garantie d'un télédiffuseur conventionnel que le programme sera diffusé aux heures de grande écoute, entre 19 h et 23 h. Les programmes pour enfants peuvent être diffusés à d'autres heures.

La politique établie en 1983 autorisait Téléfilm à financer jusqu'à un tiers du coût des projets, en recourant à l'une ou l'autre des modalités : prêts, prêts garantis, investissement en capital ou combinaison de ces diverses formules. L'organisme devait chercher à « équilibrer judicieusement ses investissements de façon à favoriser la production dans toutes les régions du Canada[1] ». Un tiers des fonds devait être consacré à la production en français.

Dans le cadre de la même stratégie qui avait donné naissance au Fonds, on annonçait, en octobre 1983, que Radio-Canada allait augmenter sa programmation canadienne aux heures de pointe. L'objectif était de faire passer cette part de la programmation d'environ 70 p. 100 à 80 p. 100 au cours de la période de cinq ans se terminant en 1988. Pour ce faire, on s'alimenterait principalement auprès de producteurs indépendants. Il était prévu que d'ici 1989, Radio-Canada se procurerait annuellement, et avec l'aide du Fonds, quelque 230 heures d'émissions supplémentaires avec une attention particulière accordée aux dramatiques.

Pour amorcer ses opérations, le Fonds de développement se vit accorder une dotation importante : 35 millions pour la première année auxquels viendraient s'ajouter 50 millions la deuxième année et 60 millions en 1987-1988. En 1988, on devait cesser tout versement. La moitié des fonds était destinée à des projets d'émissions préparées pour Radio-Canada, et l'autre moitié pour le secteur privé. Pour financer ce nouveau programme, on impose une taxe de 6 p. 100 sur les recettes des exploitants de câblodistribution. Il ne s'agit pas cependant d'une taxe d'application précise car il n'existe pas de lien direct entre les recettes produites et le Fonds de développement. Cette taxe a, depuis, été portée à 8 pour cent.

On précisait, à l'intention des radiodiffuseurs privés, dans l'énoncé de politique annonçant la création du Fonds :

> Il incombera au CRTC, bien sûr, de fixer des cibles précises dans chaque catégorie et de définir les obligations – horaire et qualité – des différents radiodiffuseurs.
>
> et
>
> L'orientation que le Conseil a proposée le 31 janvier en annonçant les modifications qu'il projette d'apporter au règlement sur la teneur canadienne constitue un excellent guide pour la détermination de ces cibles[2].

Dans le document susmentionné du CRTC, le Conseil rappelait un énoncé publié en 1979 et signalait qu'il était « d'autant plus valable aujourd'hui » :

> À part la Société Radio-Canada, les radiodiffuseurs canadiens de langue anglaise n'offrent à leurs concitoyens presque aucune émission de divertissement canadienne dans les périodes de grande écoute, et très peu de pièces de théâtre canadiennes, qu'il s'agisse de pièces dramatiques ou comiques, en tout temps[3].

On signalait toutefois dans cet énoncé, que les télédiffuseurs de langue française avaient eu de meilleurs résultats : ils avaient accordé des moyens supérieurs aux émissions de variétés et de musique. En outre, ils avaient présenté environ deux heures de dramatiques canadiennes par semaine.

C'est ainsi que le CRTC déclara qu'il obligerait les radiodiffuseurs, en en faisant une condition de renouvellement de leur licence, à participer à la production de dramatiques au prorata de leurs ressources. Cette question est étudiée au chapitre 17. Les recommandations qu'on y présente relativement à la réglementation de la télévision privée constituent un complément à l'analyse et aux recommandations du présent chapitre.

Lors de la création du Fonds de développement, on misait sur l'hypothèse fondamentale selon laquelle le programme de Radio-Canada se canadianiserait en s'alimentant aux productions indépendantes; on comptait aussi que le CRTC exigerait de plus en plus des télédiffuseurs privés, qu'ils achètent des émissions canadiennes pour les présenter aux heures de grande écoute. On s'attendait à ce que les réseaux privés et Radio-Canada libèrent du temps d'antenne entre 19 h et 23 h pour diffuser des émissions canadiennes. On pouvait aussi très fortement escompter qu'avec les droits de diffusion qui leur seraient versés, et les capitaux investis par le Fonds, les producteurs privés allaient pouvoir désormais trouver au Canada même l'assise financière qui leur avait toujours fait défaut. Mais pour que ces deux conditions essentielles se réalisent et pour que la production du secteur privé se développe efficacement, il importait, d'abord, que les télévisions publiques et privées rompent avec des habitudes contractées depuis plusieurs décennies.

Le Fonds de développement entra en fonction le 1er juillet 1983. Au cours des 18 premiers mois, il généra pour 156 millions de dollars de production. C'est là une véritable performance si l'on tient compte du fait qu'en 1984-1985, Radio-Canada et les télédiffuseurs privés avaient dépensé un total de 832 millions de dollars pour la production ou l'acquisition d'émissions canadiennes. Ce furent les longs métrages, les feuilletons, les variétés et les émissions pour enfants qui profitèrent le plus de cette expansion. Au moment où le Groupe de travail menait ses consultations, bon nombre de ces émissions s'étaient attirées la faveur du public.

À la fin de 1984, toutefois, la production s'était essoufflée. Et c'est dans un climat de crise qu'il fallut alors réexaminer l'administration du Fonds. En septembre de cette année-là, Radio-Canada, aux prises avec des restrictions budgétaires, cessa de participer au Fonds. Il apparut alors aux yeux de tous que la Société avait été l'élément majeur dans la production d'émissions bénéficiant de l'aide du Fonds. Avec le retrait de sa participation, l'avenir apparaissait noir. Pour les réalisations de langue française, 97 p. 100 de tous les fonds mis à contribution par les diffuseurs aux fins des projets d'émissions provenaient de Radio-Canada. Dans le secteur de langue anglaise, les chiffres étaient de 68 p. 100. A l'échelle nationale, la contribution du télédiffuseur public s'élevait donc à plus de 75 p. 100. L'apport de la télévision privée s'était révélé d'une faiblesse désespérante pendant les 18 premiers mois. CTV, par exemple, avait versé une quote-part d'à peine 1 p. 100 des engagements financiers de tous les télédiffuseurs à l'égard du Fonds. Même si les télédiffuseurs de langue française continuaient à présenter des dramatiques et des émissions de variétés, il s'agissait surtout de productions maison plutôt que d'émissions réalisées par des indépendants avec l'aide du Fonds de développement. Lorsqu'on dispose de

moyens déjà bien rodés et d'une grosse capacité de production, il est difficile de changer brutalement de cap.

Téléfilm Canada avait offert 44,8 millions de dollars au cours des 18 premiers mois d'exploitation. Mais les réseaux de télévision canadiens n'engagèrent, quant à eux, que 20,8 millions de dollars pour payer les redevances sur les émissions. C'était à peine 13 p. 100 des 156 millions de dollars de production.

De toute évidence, on s'était fourvoyé. En janvier 1985, avec le retrait de facto de Radio-Canada, Téléfilm prévoyait se retrouver avec 33 millions de dollars de fonds non dépensés à la fin de son exercice, le 31 mars; c'était là 40 p. 100 des crédits qui lui avaient été accordés. Au demeurant, le Fonds n'avait pu réaliser son objectif de production en langue française; celle-ci ne représentait que 25 p. 100 du budget au lieu des 33 p. 100 envisagés. La production régionale ou, plus précisément les émissions en provenance de l'extérieur du Québec et de l'Ontario, (c'est-à-dire Montréal et Toronto, essentiellement) n'avaient bénéficié que de 4,6 pour cent des fonds distribués par Téléfilm en vue de la production d'émissions.

Un tel bilan ne pouvait manquer de provoquer des changements. Un protocole d'entente révisé fut signé en mars 1985 pour permettre au Fonds d'assumer, au besoin, une part plus importante des coûts de production. Les changements avaient, en outre, pour effet de permettre à Radio-Canada de tirer meilleur parti de ses investissements. Le cahier des charges fut assoupli de manière à inclure les documentaires et à mieux définir l'admissibilité des arts de la scène. Téléfilm pouvait désormais, à sa discrétion, accroître sa participation de 33 p. 100 à 49 p. 100, pour les productions entièrement canadiennes; cela permettait notamment d'atténuer le déséquilibre entre la production de langue française et celle de langue anglaise, de même qu'entre celles des régions. Dans l'annonce des modifications apportées au protocole, le ministre des Communications déclarait :

> Il est indispensable que le Fonds soutienne une industrie de la production qui soit véritablement canadienne et qui tire le meilleur parti de la créativité et des ressources de tous les coins du pays. Les nouveaux critères témoignent en outre du fait qu'il a toujours été plus difficile pour les producteurs indépendants d'obtenir les ressources financières nécessaires à des projets qui sont totalement canadiens, quelle que soit la valeur culturelle de ces projets[4].

La production reprit à la fin de 1985. Entre le 1er avril et le 31 octobre, Téléfilm déboursait 52 millions de dollars pour des projets d'émissions, plus qu'il n'avait accordé pendant les 18 premiers mois. La production de langue française atteignit l'objectif des 33 p. 100 et les émissions de l'extérieur du Québec et de l'Ontario passèrent de moins de 5 p. 100 à environ 12 p. 100. Mais les télédiffuseurs privés de langue française ne représentaient encore, avec 7 p. 100, qu'une faible proportion. Pourtant, Radio-Québec, devenu admissible en vertu des nouvelles dispositions, commençait à jouer un rôle appréciable en fournissant 20 p. 100 des fonds de production d'émissions de langue française. Au Canada anglais, la participation de CTV grimpa soudainement de moins de

1 à 17 p. 100, tandis que ses stations affiliées fournissaient aussi 7 p. 100. La part du réseau Global passa de 6 à 15 p. 100 alors que celle de TVOntario se fixait à 4 p. 100.

Même si l'accroissement des activités se révélait spectaculaire, une chose n'avait pas changé. Les redevances versées aux producteurs par les diffuseurs canadiens demeuraient toujours tristement modestes, stagnant à 10 p. 100 pour les productions de langue française et à 18 p. 100 pour celles de langue anglaise.

En annonçant les modifications au protocole d'entente, le ministre des Communications s'était exprimé en ces termes :

> Je tiens à souligner que l'examen du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes a soulevé de nombreuses questions auxquelles il est impossible d'apporter une réponse convenable simplement en modifiant les critères d'admissibilité ou la façon dont Téléfilm Canada administre le fonds. Au Canada, en l'absence d'un marché solide, il ne pourra se créer une industrie viable dans le secteur de la production d'émissions de télévision[5].

Téléfilm Canada a tenu des propos analogues dans le mémoire qu'il nous a transmis. Ce mémoire traitait exclusivement de la participation financière des télédiffuseurs canadiens aux productions canadiennes et présentait des comparaisons avec les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne. Il faisait ainsi ressortir « les différences marquées entre les moyens qui s'offrent à nos télédiffuseurs et producteurs indépendants et à leurs homologues étrangers »; et Téléfilm concluait que « seuls des changements fondamentaux [. . .] permettront à nos producteurs d'avoir autant de succès sur le plan financier qu'ils en ont sur le plan artistique[6]. »

Dans les trois pays retenus pour fins de comparaison, Téléfilm souligne, comme nous l'avons fait plus haut, que « les producteurs indépendants[. . .] récupèrent de 80 à 100 p. 100 de leurs frais de production des réseaux de télédiffusion, dans leur propre marché ». Du reste, comme le note encore Téléfilm, partout les productions télévisuelles se financent le plus souvent au niveau national; elles se distinguent, de ce fait, des productions cinématographiques dont les recettes en provenance de l'étranger sont, en règle générale, beaucoup plus importantes. Téléfilm rappelle que lors de la création du Fonds de développement, « on estimait que les télédiffuseurs canadiens paieraient des droits de diffusion des productions canadiennes dans une proportion correspondant à au moins un tiers des frais de production ». Ce ne fut évidemment pas le cas. À vrai dire, « le financement total provenant de télédiffuseurs canadiens admissibles — tant sous forme d'achats de droits que d'investissements — n'a représenté en moyenne que 15,6 p. 100 des frais de production depuis la mise en œuvre du Fonds, et seulement 14,9 p. 100 jusqu'à maintenant en 1985-1986[7] ».

Téléfilm convenait, toutefois, qu'il y a des limites à ce qu'on est en droit d'exiger raisonnablement des diffuseurs canadiens. « Les télédiffuseurs canadiens ont soutenu à juste titre qu'ils ne pouvaient payer autant pour les droits de diffusion des productions indépendantes nationales que les télédiffuseurs dans d'autres pays[8] », en raison principalement de l'étroitesse du marché.

Téléfilm recommandait que « les télédiffuseurs canadiens devraient augmenter les redevances versées pour l'acquisition des droits de diffusion jusqu'à

environ 50 p. 100 des frais de production ». Il ajoutait que « grâce au financement supplémentaire provenant d'autres sources privées ou gouvernementales (Téléfilm Canada, la Société générale du cinéma du Québec, etc.), ou d'autres marchés canadiens (salles de cinéma, vidéocassettes, télé payante, syndicats de distribution), les producteurs canadiens pourraient s'attendre à financer jusqu'à 80 p. 100 de leurs frais de production à l'intérieur du pays[9]. »

Téléfilm s'inquiétait également du temps d'antenne consacré aux émissions réalisées dans le cadre du Fonds. Il recommandait que les diffuseurs soient encouragés à leur accorder une place plus importante dans leur programme, en particulier aux heures de grande écoute.

Le Groupe de travail se rallie à cette opinion. À son avis, les méthodes actuelles de financement des productions indépendantes sont inadéquates et des modifications d'envergure s'imposent si l'on veut que le Fonds de développement remplisse sa mission. Il faut même envisager la possibilité d'abolir carrément le Fonds de développement; il faudrait alors envisager une nouvelle stratégie propre à assurer l'épanouissement d'une industrie de production indépendante d'émissions de télévision canadiennes. De nombreux producteurs nous ont ainsi fait part de leur grand intérêt pour l'approche que représente « Channel Four » de Grande-Bretagne. Les Anglais, en réalité, ont créé, de toutes pièces, un nouveau marché intérieur pour leurs programmes, au lieu de stimuler la production à coup de subventions directes.

Sur la scène canadienne, on pourrait envisager de prendre des décisions qui déboucheraient sur l'ouverture de nouveaux créneaux pour les productions canadiennes indépendantes. Radio-Canada, par exemple, pourrait recevoir des crédits distincts lui permettant de payer des droits de diffusion correspondant en moyenne à 75 ou 80 p. 100 des coûts de production. Pour leur part, les diffuseurs privés pourraient être déchargés de leurs responsabilités en matière de contenu canadien; mais ils seraient contraints de verser une taxe de manière à constituer des fonds pour les productions canadiennes. Dans l'hypothèse la plus simple, les crédits pourraient s'ajouter au budget de Radio-Canada. Mais on pourrait envisager une solution plus complexe donnant lieu à la création d'un nouvel organisme, peut-être inspiré du modèle du « Channel Four », pour produire ou faire produire des émissions.

Le Groupe de travail, en définitive, n'a pas voulu retenir l'idée d'un changement radical. C'est pourquoi nous avons analysé avec la plus grande attention le mandat et les lignes directrices de fonctionnement du Fonds de développement. Nous avons étudié les réajustements qui se révéleraient nécessaires pour que les productions indépendantes trouvent leur place dans les grilles des diffuseurs canadiens et que puissent augmenter les redevances versées par ces diffuseurs.

Nous avons été inspirés dans notre démarche par la conviction que la vigueur de l'industrie des producteurs indépendants est une condition sine qua non de l'augmentation du temps d'antenne consacré aux émissions canadiennes; nous somme persuadés que si l'on crée le climat propice, les producteurs indépendants seront en mesure d'offrir aux Canadiens, un plus large éventail de programmes de télévision qui leur soient propres. Mais nous sommes tout aussi convaincus de l'importance des productions maison et nous faisons appel à tous les diffuseurs pour qu'ils conjuguent leurs efforts afin d'aider à relever le défi.

Nous ne pouvons nous passer de l'énergie et de l'invention ni de la production maison, ni de la production indépendante; les deux sont nécessaires si nous voulons renforcer l'identité canadienne dans notre système de radiodiffusion.

On peut dire, incidemment, qu'il n'existe pas ici de « production privée », au sens strict. À de rares exceptions près, les producteurs indépendants d'émissions de télévision sont en partie financés, et dans plusieurs cas très largement, par des fonds publics. Un ancien ministre des Affaires culturelles du Québec, Clément Richard, signalait par exemple que le marché québécois est si étroit que l'aide de l'État sera toujours nécessaire et qu'il est inexact de désigner les producteurs indépendants par l'expression « producteurs privés ». Des représentants de la Société des Auteurs, Recherchistes, Documentalistes et Compositeurs (SARDEC) l'ont écrit dans une lettre ouverte envoyée au journal *La Presse* et l'ont répété avec force lors d'une rencontre avec le Groupe de travail :

> Mis à part le réseau TVA qui s'est toujours débrouillé seul pour financer la production de ses émissions, il n'existe pas, au Canada français, de véritables producteurs privés de films ou d'émissions de télévision. Sans l'apport financier considérable de Téléfilm Canada et de la Société générale du cinéma, sans la participation financière de Radio-Canada, de Radio-Québec ou de l'ONF, aucun film, aucune émission ne verrait le jour ou presque.
>
> Il faut donc en conclure que l'industrie dite « privée » de production n'existe pas et qu'elle devrait plutôt se définir comme gestionnaire privé de fonds majoritairement publics[10].

Droits de diffusion

Comme nous l'avons vu, les droits de télédiffusion des émissions payés aux producteurs constituent une véritable pierre d'achoppement. Ce qui maintient les redevances à leur niveau actuel, c'est en partie le vieux mythe selon lequel les productions canadiennes peuvent faire leurs frais au-delà de nos frontières, particulièrement aux États-Unis, et que le marché canadien n'offre que des perspectives marginales si on le compare aux profits énormes qu'il est possible de réaliser sur le marché voisin. Tous les producteurs ne rêvent que de gagner le gros lot, et l'on sait que le tirage a lieu à Los Angeles, le cœur de la distribution mondiale.

Mais sauf exception, les émissions canadiennes se vendent mal sur les grands réseaux américains. Les émissions qui réussissent parfois à remporter la palme sont, le plus souvent, des émissions américaines faites au Canada. Certes, les comédiens et le personnel de production peuvent être plus ou moins canadiens, les lieux de tournage également — même si on le cache par un tour de passe-passe — souvent en changeant les plaques d'immatriculation et les drapeaux. Mais les émissions sont de style et de conception américaines. Tous ceux qui fréquentent un tant soit peu le milieu de la télévision canadienne pourraient en donner des exemples.

Lorsque des émissions authentiquement canadiennes sont vendues à l'étranger, car il y en a, il faut souvent malheureusement reconnaître qu'elles ne rapportent pas grand-chose à leurs producteurs. C'est d'ailleurs aussi le cas pour tous les pays. Les émissions américaines vendues à l'étranger non seulement

déterminent les goûts et les normes en matière de divertissement, mais établissent également les cours internationaux pour la vente des émissions de télévision, y compris les émissions canadiennes. Le magazine *Variety*, par exemple, révèle que les émissions américaines d'une demi-heure, diffusées aux heures de grande écoute, se vendent à des prix variant de quelques centaines de dollars à un maximum de 48 000 $ par épisode, suivant l'importance du pays qui en fait l'acquisition et de l'auditoire atteint par le télédiffuseur. Les exploitants canadiens paient en général de 15 000 $ à 20 000 $ la demi-heure en anglais et de 6 000 $ à 9 000 $ en français pour des émissions américaines dont le coût de fabrication est au moins dix fois plus élevé.

Une étude sur Téléfilm Canada menée pour le Groupe de travail par les professeurs Colin Hoskins et Stuart McFadyen[11] de l'Université de l'Alberta a révélé qu'un documentaire canadien réalisé au coût de 250 000 $ s'était vendu en Grande-Bretagne, en France et en Allemagne de l'Ouest pour la modique somme de 15 000 $ dans chacun de ces pays. On ne peut guère espérer plus de 30 000 $ à 40 000 $ par épisode, sur une période de trois ans, pour la vente à l'étranger d'une dramatique d'une demi-heure. Les ventes internationales de Radio-Canada en 1985 sont évaluées à 6 millions de dollars au total. Le secteur privé a réussi à atteindre 5 millions de dollars.

On peut donc conclure nettement que la production d'émissions canadiennes doit être financée en très grande partie à même le marché national. Nous sommes, de ce fait, tout aussi convaincus de l'urgente nécessité de préciser en termes politiques, en les stipulant dans la loi qui régit Téléfilm Canada, les objectifs ultimes assignés au Fonds de développement.

Lorsque fut annoncée la création du Fonds en 1983, ces objectifs n'étaient pas clairement définis. Il était question, en vrac, de création d'emplois, de développement industriel, d'exportation, de la nécessité impérative de renforcer l'identité canadienne et d'accentuer la présence canadienne au petit écran lors des heures de grande écoute. Toutefois, les priorités n'avaient pas été établies.

Surtout, ces divers objectifs assignés au Fonds de développement contenaient en germe des options contradictoires. Si le souci d'un rendement maximum des ventes à l'étranger et la recherche d'une efficacité maximale des investissements du Fonds étaient parfaitement compatibles avec l'expression de l'identité canadienne ou la réduction des disparités linguistiques dans la production, Téléfilm Canada ne se verrait pas obligée de faire un choix parmi ses objectifs. Or telle n'est pas, à l'évidence, la situation actuelle. On sait, par exemple, qu'il se produit en ce moment au Canada un nombre appréciable d'émissions susceptibles de faire recette et qui peuvent se passer, par conséquent, de financement public. La plupart de ces émissions visent directement le marché américain et ne sont produites ici qu'en raison de la faiblesse du dollar canadien. Si Téléfilm voulait optimiser ses recettes et investir dans les projets qui ont le plus de chances de connaître le succès à l'étranger, il serait bien avisé d'encourager les producteurs de ces spectacles à respecter les exigences minimales d'admissibilité à titre d'émissions canadiennes, telles qu'elles sont définies au chapitre 5, et d'investir dans ces projets. Il faut bien ajouter, toutefois, que la majorité des Canadiens ne s'y reconnaîtraient pas, pour la simple raison que ce type d'émissions cherche avant tout à plaire aux télédiffuseurs et aux publics américains.

En réalité, Téléfilm a consacré la plus grande partie de ses fonds à des productions authentiquement canadiennes. Il a sacrifié dans ses décisions de financement les critères strictement pécuniaires à de plus hautes exigences quant aux contenus. La plupart des projets auxquels Téléfilm a participé affichent leur origine canadienne. Mais la modicité des redevances versées pour les émissions canadiennes et l'ambiguïté du mandat d'exploitation du Fonds donnent à penser au Groupe de travail que les pressions qui s'exercent déjà maintenant ne feront que s'accentuer pour que les producteurs indépendants et, partant, Téléfilm lui-même, mettent un peu d'eau dans leur vin en vue de satisfaire davantage les radiodiffuseurs étrangers. En même temps, tout ce qui n'est pas produit à l'intention des auditoires canadiens les plus nombreux sera mis aux oubliettes, causant un grand préjudice aux émissions régionales, aux arts de la scène et à toute autre production susceptible de contribuer à l'équilibre des programmes, tant sur les réseaux publics que privés, en français et en anglais.

Dans l'étude qu'ils ont réalisée pour le compte du Groupe de travail, Hoskins et McFadyen écrivent qu'ils ont trouvé

> [. . .] matière à inquiétude dans le fait que ces derniers mois Téléfilm Canada s'est préoccupé davantage du rendement de ses investissements que de sa vocation culturelle. Dans nos discussions avec les porte-parole de Téléfilm Canada, il a surtout été question de responsabilité fiscale et de la nécessité de rentabiliser l'argent des contribuables[12].

Nous n'avons nullement l'intention de critiquer la façon dont Téléfilm Canada gère le Fonds de développement; nous souhaitons néanmoins aborder d'une façon positive les graves problèmes d'administration de ce fonds. Pour le Groupe de travail, il importe non seulement de trouver une solution à l'épineuse question des redevances soulevée par Téléfilm Canada, mais également de définir très clairement la nature des productions à encourager. Il n'existe pas de réponse facile. Malgré tout, Hoskins et McFadyen soulèvent peut-être un coin du voile lorsqu'ils distinguent entre les « intrants » canadiens, tels les comédiens, les scénaristes, les auteurs, les metteurs en scène, etc. et les « extrants » canadiens, c'est-à-dire la production elle-même. Plutôt que de s'employer à compter les intrants, il nous apparaît de loin, plus important de définir la nature des programmes que Téléfilm devrait favoriser.

Le rôle du Fonds de développement devrait être, avant tout, d'aider les productions dont les activités créatrices sont dirigées par des Canadiens et qui sont destinées principalement à des publics canadiens, qu'il s'agisse du grand public ou d'auditoires spécialisés. Ce rôle ne consiste pas à favoriser des émissions réservées à l'exportation, dont les « intrants » sont canadiens mais dont les « extrants » ne comportent qu'une dimension canadienne tout juste suffisante pour que le projet soit admissible au Fonds. Il ne faut pas, sans doute, faire fi des avantages économiques et industriels qui peuvent découler du développement des activités de production d'émissions canadiennes, mais ce type de préoccupations doit passer au second plan.

Loin de nous l'intention de réduire l'appui à la commercialisation des productions canadiennes à l'étranger; bien au contraire. Plusieurs d'entre nous

croient que les programmes authentiquement canadiens, qui expriment des valeurs universelles vécues par des Canadiens, finiront par s'imposer davantage à l'étranger que les « clones des programmes américains », pour reprendre l'expression de Michael MacMillan des studios Atlantis. Le plus important, au total, c'est que nous avons besoin de ce type de programmes authentiquement canadien et que c'est ce type de programmes qui nécessite et mérite l'aide gouvernementale.

Nous ne voulons pas, non plus, laisser entendre que le gouvernement ne devrait pas signer d'accords de coproduction avec d'autres pays. Dans le cadre de tels accords, les projets sont traités dans les deux pays comme s'il s'agissait de productions nationales, de sorte que les producteurs deviennent admissibles aux programmes d'aide des deux pays. Bien sûr, il ne faudrait pas que les coproductions internationales en viennent à supplanter les productions vraiment nationales, mais elles demeurent un moyen précieux pour réaliser des projets ambitieux. Aussi longtemps que ce genre d'accords permettra de ménager, pour les deux pays concernés, à la fois les avantages culturels et économiques, les coproductions resteront des initiatives tout à fait valables.

Pour encourager efficacement la production d'émissions authentiquement canadiennes, il faudra régler le problème des droits de diffusion. Bien que la question soit abordée aux chapitres 10 et 17, il importe de l'examiner dans la perspective des modifications à apporter aux modalités de l'aide fournie par Téléfilm. Nous partageons l'idée que les productions canadiennes devraient pouvoir normalement recouvrer un minimum de 70 à 80 p. 100 de leurs frais sur le marché national, comme c'est le cas dans les autres pays.

Si, comme le recommande Téléfilm, 50 p. 100 des frais de production devraient être défrayés par les redevances des diffuseurs canadiens, il serait encore nécessaire d'aller puiser à d'autres sources, telles les ventes à l'étranger, avant de pouvoir présenter un bilan positif. Toutefois, tout comme les producteurs et les diffuseurs canadiens, nous partageons le point de vue de Téléfilm lorsqu'il considère qu'il n'est pas raisonnable de fonder une formule générale de financement sur l'obligation pour les producteurs canadiens d'aller chercher plus de 20 p. 100 de leurs recettes à l'étranger. Nous reconnaissons également que les 50 p. 100 proposés par Téléfilm constitueraient un progrès appréciable par rapport à la situation actuelle.

Mais à notre avis, il serait plus judicieux d'établir le financement de la production des émissions canadiennes sur une formule mixte de droits de diffusion canadiens et d'aide du Fonds de développement. Plusieurs radiodiffuseurs canadiens, cités dans l'étude préparée pour le Groupe de travail, ont suggéré que l'aide octroyée par le Fonds le soit à parité avec les redevances versées par les exploitants. Si ce principe était adopté, on pourrait fixer un seuil minimum de redevances à payer pour avoir accès au Fonds; un taux de 15 p. 100, nous apparaîtrait raisonnable tout au moins au départ. Téléfilm doublerait alors la mise du radiodiffuseur jusqu'à un maximum de 35 p. 100, de telle sorte que 70 p. 100 des coûts seraient pris en charge.

Selon ces nouvelles dispositions, la participation de Téléfilm ne prendrait pas la forme d'un simple investissement. Il ne nous appartient pas de préciser les modalités techniques d'intervention du Fonds, mais l'objectif global serait d'en

arriver, sur le marché national, à un résultat semblable à l'accroissement du rendement du capital investi par le producteur. L'aide pourrait prendre la forme d'une contribution financière, d'un prêt à fonds perdus à certaines conditions, d'un investissement exigible uniquement comme dernière créance, ou d'un amalgame de ces diverses méthodes. La parité de financement constituerait un puissant stimulant pour que les radiodiffuseurs canadiens augmentent le taux des redevances. Si le producteur canadien récupérait ainsi 70 p. 100 de ses frais de production, il ne serait pas utopique d'envisager de trouver les 30 p. 100 restants sur les marchés secondaires : la vidéocassette, les reprises à la télévision payante et ailleurs, ainsi que les ventes, fussent-elles modestes, à l'étranger.

En résumé, donc, le Groupe de travail pense que Téléfilm Canada devrait axer son financement sur les émissions réalisées à l'intention des auditoires canadiens en doublant les droits de diffusion versés par les diffuseurs privés et publics. Compte tenu des réalités de notre marché, il n'est guère justifié que le Fonds de développement soit administré comme s'il s'agissait uniquement de capitaux publics à risques, soumis à la conjoncture.

La répartition entre investissement et redevances dans la contribution financière des télédiffuseurs canadiens mérite aussi d'être étudiée. Dans son mémoire au Groupe de travail, Téléfilm Canada déplorait que le niveau de financement assuré par les diffuseurs canadiens fut si bas, d'autant plus que « certains télédiffuseurs (notamment SRC/CBC) insistent pour que leur participation soit partagée entre l'achat de droits et l'investissement dans la production[13] ». Il s'ensuit que les diffuseurs canadiens non seulement paient beaucoup moins que leurs homologues étrangers pour diffuser les émissions réalisées au pays mais qu'ils veulent, de surcroît, être intéressés aux bénéfices. Nous partageons le point de vue de Téléfilm, pour qui « une telle politique serait sans doute défendable si les droits de diffusion réussissaient à défrayer plus de 80 p. 100 des frais de production; mais elle apparaît [. . .] injustifiée compte tenu des très faibles redevances versées[14] ». Dans le cas de Radio-Canada, nous jugeons cette pratique particulièrement inadéquate. Pour les diffuseurs privés, nous pensons que la parité de l'aide octroyée par le Fonds avec les redevances, comme nous le proposons, les encouragera à recourir à la méthode de redevances. Nous signalons également au chapitre 17 que le CRTC devrait lui-même définir des modalités susceptibles d'inciter les diffuseurs à réserver une part raisonnable de leur budget pour l'acquisition des droits de diffusion des émissions canadiennes.

Avec l'augmentation des redevances, il faudra s'attendre à ce que les diffuseurs canadiens exigent d'intervenir davantage dans le contenu des émissions qu'ils achètent. Mais, une fois que le réseau de télévision et le producteur se sont entendus sur la nature de l'émission à diffuser, ce sont les producteurs qui devraient assumer les responsabilités de création, sous réserve des clauses du contrat conclu avec le diffuseur. Quant à Téléfilm Canada, il n'aurait qu'à décider si le projet est conforme ou non aux objectifs du Fonds et déterminer à partir de ses lignes directrices le montant à accorder.

L'orientation que nous préconisons consiste, d'une certaine façon, à ce que s'accordent l'objectif de produire des émissions destinées expressément aux

Canadiens et celui d'optimiser le potentiel financier du Fonds de développement. Si les productions canadiennes doivent recouvrer la plupart de leurs coûts au Canada, elles seront, de ce fait, moins nombreuses que si elles devaient être destinées au marché américain d'abord. Le producteur Stephen Roth, coprésident du groupe de travail fédéral sur l'industrie cinématographique en 1985, a bien posé ce dilemme en répondant aux questions de nos recherchistes :

> Si Téléfilm fixe son attention sur la viabilité commerciale des projets et s'attache à limiter le plus possible son engagement financier à l'égard de chacun, il pourrait rapidement se retrouver dans une position de partenaire minoritaire pour un grand nombre de projets, avec bien peu de pouvoir sur les activités de création et, par conséquent, inapte à réaliser les objectifs culturels qui sont à l'origine du programme[15].

Rechercher de façon systématique à utiliser le Fonds de développement comme force de levier pour qu'il produise un effet maximal comporte des implications qui doivent maintenant clairement apparaître. En mars 1983, la société d'experts-conseils Grieve Horner et Associés étudiaient le marché potentiel que représentaient les États-Unis pour la production canadienne. Au terme de cette analyse effectuée pour le ministère des Communications, les auteurs écrivaient : « Pour que les émissions canadiennes puissent tirer des *revenus satisfaisants* du marché américain, ces émissions doivent être *créées* en collaboration avec les acheteurs, les producteurs et les distributeurs américains d'émissions et en fonction d'engagements préalables de la part des acheteurs et des distributeurs américains[16]. »

L'étude de Grieve Horner établissait sans ambages que « les producteurs canadiens doivent obtenir la participation des acheteurs américains à la réalisation de leurs émissions dès le début du processus de développement ». Les auteurs concluaient que pour optimiser les recettes sur le marché américain, « il ne faut pas que les perspectives de distribution internationale des programmes canadiens soient limitées par des dispositions contraignantes touchant le contenu canadien[17] ».

Dans la demande de renouvellement de la licence du réseau anglais de télévision, présentée en 1984, Radio-Canada tenait le même raisonnement lorsqu'elle signalait que la « popularité », lorsqu'elle s'exprime en termes de valeur marchande à l'échelle internationale, peut être la contradiction de la notion de « caractère distinctif ». On s'empressait d'ajouter que « la notion de caractère distinctif ou de canadianisme influe particulièrement sur le pourcentage du budget de production que Radio-Canada peut devoir fournir ». Et on concluait que ce pourcentage pouvait atteindre « jusqu'à 50 ou 60 p. 100 afin d'obtenir une émission réunissant les caractéristiques recherchées et [. . .] d'assurer un profit raisonnable au producteur[18] ».

Le problème majeur auquel se heurte la télévision canadienne, problème qui prend des allures de crise au Canada anglais, tient à un marché insuffisamment vigoureux pour résister aux assauts des programmes étrangers, si faciles d'accès. Si nous avons pu établir cette preuve, dès lors le rôle du Fonds de

développement devient clair. Pour devenir un moteur de la production d'émissions de télévision canadiennes, il ne faut pas que le Fonds de développement soit inspiré par une politique d'investissement industriel élaborée dans l'espoir de trouver la poule aux œufs d'or derrière le mirage américain. Il faut plutôt qu'il soit animé par une politique de développement d'un marché national viable pour les producteurs canadiens, édifié à partir des redevances et de la participation de Téléfilm Canada. Contrairement aux États-Unis, le Canada n'arrivera jamais à produire autant d'émissions de télévision qu'il le voudrait ou dont il aurait besoin. Le Groupe de travail n'en demeure pas moins convaincu qu'il est essentiel à la survie du Canada, en tant que pays distinct et autonome, que nos émissions occupent une place de choix dans notre système de télédiffusion.

En conclusion, répétons-le, la question des droits de diffusion est au cœur du problème. Les producteurs canadiens ne pourront réussir que s'ils sont équitablement rémunérés pour leur travail, et s'ils ont des chances raisonnables de tirer profit de leur créativité. Mais la réalité du marché étant ce qu'elle est, il ne reste d'autre choix que de recourir à un financement public, ce qui d'ailleurs est caractéristique de toute notre histoire, que ce soit dans le domaine de la radiodiffusion, du cinéma ou des arts en général. Comme nous le signalons au chapitre 29, le montant des crédits qui pourraient être distribués par l'intermédiaire du Fonds lors d'un second mandat quinquennal, pourrait être de l'ordre de 75 millions de dollars au départ, pour s'élever par la suite à un rythme qui tienne compte tout au moins de l'inflation. Ces chiffres se fondent sur les recettes fiscales compensatoires dont on pourrait disposer si la taxe sur le service de base de cablôdistribution était ramenée à 5 p. 100 et si une taxe de 10 p. 100 s'appliquait aux services facultatifs comme nous le proposons dans un autre chapitre de ce rapport.

Pour en arriver à une production nationale valable, le Canada doit s'inspirer de l'exemple des nombreux pays industrialisés qui font en sorte que leurs émissions aient une diffusion rentable sur le marché national. Le Groupe de travail est d'avis qu'un Fonds de développement renouvelé devrait travailler en collaboration avec les radiodiffuseurs pour faire augmenter les redevances. La politique d'administration du Fonds devrait être révisée en ce sens.

Recommandation

Que le Fonds de développement pour la production d'émissions de télévision canadiennes soit reconduit au-delà de la date d'expiration de 1988, au terme de son premier mandat quinquennal. Qu'un tiers des fonds continue à être consacré aux émissions de langue française.

Que des dispositions législatives soient adoptées pour conférer officiellement à Téléfilm Canada un statut d'agence gouvernementale indépendante, dotée d'un mandat clair quant à la façon d'administrer le Fonds de développement. Que le texte législatif stipule clairement que le soutien accordé par Téléfilm Canada à la production d'émissions de télévision vise principalement à contribuer à la réalisation des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* en stimulant la production d'émissions de télévision dont les activités créatrices sont dirigées par des

Canadiens et qui sont destinées essentiellement à des auditoires canadiens, qu'il s'agisse du grand public ou d'auditoires spécialisés.

Que les lignes directrices d'administration du Fonds soient conçues de façon à permettre la réalisation de l'objectif de création d'un marché national vigoureux pour la production canadienne. Que la participation du Fonds de développement aux émissions de télévision se fasse en vertu d'une nouvelle orientation d'ici la fin de 1987-1988, de manière à ce que l'aide octroyée par le Fonds se fasse à parité avec les droits de diffusion versés par les télédiffuseurs canadiens.

(Cette recommandation va de pair avec celles qui concernent Radio-Canada et avec nos propositions relatives à la radiodiffusion privée, y compris celles qui se rapportent aux conditions d'obtention de permis fixées par le CRTC pour les radiodiffuseurs privés.)

Que d'ici la fin de 1987-1988, le Fonds serve principalement à financer les émissions réalisées par des Canadiens à l'intention expresse de Canadiens, en visant à ce que ces productions aillent chercher la plupart de leurs recettes sur le marché canadien.

Qu'à l'avenir l'aide accordée par le Fonds de développement pour des émissions destinées principalement aux marchés étrangers le soit uniquement en vue de réaliser des profits et que la participation du Fonds à ce genre de projets ne représente qu'un pourcentage minime de ses dépenses.

Que Téléfilm Canada détermine si les projets financés sont conformes au mandat et aux critères d'admissibilité du Fonds, et veille à ce qu'un radiodiffuseur se soit engagé à diffuser l'émission; que les activités de création soient dirigées par le producteur, sous réserve uniquement des modalités du contrat conclu entre le producteur et le radiodiffuseur.

Que Téléfilm Canada continue à soutenir le développement de la capacité financière et administrative des sociétés productrices et à faciliter la commercialisation des émissions de télévision canadiennes.

Notes et références

1. Canada, ministère des Communications, *Protocole d'entente concernant la création du fonds de développement de la production d'émissions canadiennes*, Ottawa, le Ministère, le 21 février 1983, p. 5.
2. Canada, ministère des Communications, *Vers une nouvelle politique nationale de la radiotélédiffusion*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 11.
3. C.R.T.C., Avis C.R.T.C. 83-18, *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*, Ottawa, C.R.T.C., janvier 1983, p. 6.
4. Marcel Masse, *Déclaration sur les changements au fonds de développement de la production d'émissions canadiennes*, Toronto, le 15 mars 1985, p. 3.
5. *Ibid.*, p. 15.
6. Téléfilm Canada, « Le financement de la production des émissions de télévision canadiennes », mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1985, p. 4.

7. *Ibid.*, p. 6-7.
8. *Ibid.*, p. 8.
9. *Ibid.*, p. 24.
10. S.A.R.D.E.C. (Société des auteurs, recherchistes, documentalistes et compositeurs), « L'industrie privée de l'audiovisuel » dans Société Radio-Canada, *Un aperçu du réseau de la télévision française*, document présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, SRC, 1985, p. 34.
11. Colin Hoskins et Stuart McFadyen, "The Canadian Broadcast Program Development Fund: Past Experience and Future Options", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986. [traduction]
12. *Ibid.*, p. 67.
13. Téléfilm Canada, *op. cit.*, p. 9.
14. *Ibid.*
15. Hoskins et McFadyen, *op. cit.*, p. 59. [traduction]
16. Grieve, Horner & Associates Inc., *A Study of the United States Market* for Television programs (partie 2), Ottawa, ministère des Communications, p. 2.
17. *Ibid.*, p. 11.
18. Société Radio-Canada, *Demande de renouvellement des permis d'exploitation des réseaux de télévision de la Société Radio-Canada*, vol. 1., Ottawa, le 19 juin 1984, p. 36-37.

V

LE SECTEUR PRIVÉ

Chapitre 15

Politique et commerce en radiodiffusion

Politique et commerce en radiodiffusion

La politique et le secteur privé

Même si la Commission Aird en 1929 espérait que la radiodiffusion au Canada incombe entièrement au secteur public, les radiodiffuseurs privés ont joué un rôle important dès le départ. Et aujourd'hui, qu'on l'envisage sous l'aspect de l'auditoire ou des ressources financières, le secteur privé détient la part du lion en radio comme en télévision.

Les radiodiffuseurs privés au Canada ont accepté depuis longtemps qu'en échange du privilège, souvent lucratif, d'obtenir une licence de radiodiffusion, ils sont obligés d'assurer certains services qui ne sont pas nécessairement dans l'intérêt immédiat de leurs entreprises. Or, le problème a toujours été de trouver un juste équilibre entre leurs intérêts privés et leurs responsabilités publiques.

Nous avons pris connaissance avec plaisir des engagements fréquents et spontanés des représentants du secteur privé que nous avons rencontrés. Nous les prenons au mot. Ils sont prêts à satisfaire aux objectifs de la radiodiffusion canadienne. Il ne faudrait pas s'attendre cependant à ce que le secteur privé respecte ses obligations si l'État ne les définit pas clairement.

La *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 prévoit que chaque radiodiffuseur, public ou privé, offre une programmation « de haute qualité et utilise principalement des ressources canadiennes créatrices et autres ». Mais, outre cette clause, ce qu'on attend des radiodiffuseurs privés est défini dans des objectifs fixés pour le système canadien dans son ensemble. Ainsi, la loi actuelle veut que la programmation soit « variée et compréhensive » et qu'elle fournisse « la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public[1] ».

L'autre exigence énoncée stipule que le système soit « possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens ». La raison invoquée est « de sauvegarder, d'enrichir et de raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada[2] », même si la loi ne dit pas précisément que le système canadien de la radiodiffusion devrait aider à atteindre ces objectifs.

Le CRTC conçoit l'exigence de fournir un programme de haute qualité et d'utiliser principalement des ressources canadiennes comme compatible avec la présence dans le système canadien de signaux transmis par des diffuseurs américains qui ne font appel à aucune ressource canadienne créatrice. De plus, le CRTC estime conformes à cette clause les exigences de contenu canadien imposées à certains programmateurs privés, même si ces exigences sont bien en-dessous du minimum de 50 p. 100, traduction en chiffres du terme « principalement ».

Nous présentons dans la deuxième partie de ce rapport un ensemble d'objectifs révisés pour la radiodiffusion canadienne, objectifs qui procèdent de deux intentions fondamentales. D'abord, un souci de réalisme pour éviter désormais les contradictions entre l'esprit de la loi et la lettre des obligations

réglementaires qui en découlent, comme c'est le cas avec l'anomalie que nous venons d'évoquer. Ensuite, une clarification des objectifs pour l'ensemble du système, en souhaitant que chaque élément du système y contribue en fonction de ses ressources. Le service public — Radio-Canada — continuerait cependant d'assumer des fonctions qui ne sont pas dévolues à tout le système.

Les modifications que nous proposons élimineraient l'exigence pour chaque radiodiffuseur d'utiliser principalement des ressources canadiennes. Au lieu de cela, la loi révisée, proposée au chapitre 6, fixerait au système les objectifs suivants :

1. Seuls des Canadiens peuvent posséder et diriger des entreprises de radiodiffusion au Canada.
2. Dans son organisation et son fonctionnement, le système de la radiodiffusion canadienne tend à servir les intérêts et les besoins d'expression des Canadiens de manière à sauvegarder, enrichir et raffermir le tissu culturel, politique, social et économique du Canada.
3. Le système de la radiodiffusion canadienne concourt à la connaissance des réalités canadiennes, présente une grande variété d'émissions d'inspiration canadienne et se prête ainsi à l'expression de l'identité canadienne. Il reflète dans ses émissions la diversité culturelle des Canadiens. Il maintient de surcroît la communication entre les régions du pays et vise à satisfaire leurs besoins particuliers.
4. La radiodiffusion canadienne offre, dans l'ensemble, un choix d'émissions vaste et diversifié qui satisfasse tous les publics, c'est-à-dire un service qui informe, éclaire et divertit des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers.
5. Les programmes des radiodiffuseurs sont conçus de manière à traduire, de façon équilibrée, la diversité des points de vue sur les sujets d'intérêt public, compte tenu de la situation propre à chaque radiodiffuseur dans sa communauté.
6. Les émissions présentées à la radiodiffusion canadienne sont de qualité, conformément aux engagements des radiodiffuseurs et aux normes professionnelles reconnues selon la catégorie d'entreprise.

Il faudrait compter sur le CRTC pour qu'il réglemente le système de la radiodiffusion dans son ensemble et qu'il définisse, pour chaque élément du système, des exigences conformes aux objectifs établis. Nous recommandons aussi que la politique de la radiodiffusion tienne compte des différences de milieu et de conditions auxquelles ont à faire face les radiodiffuseurs du Québec, ainsi que de la position spéciale qu'ils occupent dans la radiodiffusion française au Canada.

Aux termes de son mandat, le Groupe de travail doit soumettre des recommandations qui mènent à une stratégie industrielle et culturelle de la radiodiffusion, et réexaminer le rôle de la radiodiffusion privée. C'est pourquoi nous avons étudié soigneusement la capacité des radiodiffuseurs privés à atteindre les objectifs précités, tant dans le domaine de la radio que de la télévision. Nous avons particulièrement cherché à comprendre, lors de nos recherches et de nos consultations, les divers éléments qui influent sur la santé

financière des stations et des réseaux canadiens de radio et de télévision. En ce qui concerne la télévision, nous avons procédé à un examen des mesures contenues dans le projet de loi C-58 et dans les règles du CRTC concernant la substitution simultanée d'émissions.

Le Groupe de travail a aussi étudié les mesures en vigueur qui tendent à inciter les radiodiffuseurs privés à contribuer de façon raisonnable à la poursuite des objectifs. Nous avons tiré parti de nos recherches et des discussions que nous avons eues avec des représentants de l'industrie et d'autres groupes intéressés pour élaborer des recommandations qui amélioreraient ces mesures.

Nous examinerons maintenant de plus près la radiodiffusion en tant qu'activité commerciale.

La radiodiffusion en tant qu'activité commerciale

La radiodiffusion sous toutes ses formes est l'industrie culturelle la plus importante. Le secteur privé tire presque tous ses revenus de la publicité et s'en trouve donc plus dépendant que les entreprises de presse écrite.

Même si on fait la distinction entre les secteurs public et privé de radiodiffusion, en réalité il n'y a pas étanchéité. Ainsi le secteur privé compte des stations de radio et de télévision affiliées à la Société Radio-Canada et donc liées au secteur public. La télévision de Radio-Canada est en concurrence avec le secteur privé pour obtenir des revenus de publicité. Même le secteur communautaire remplit parfois un rôle proche de celui du secteur privé quand il exploite la seule station de radio dans une petite communauté qui n'a pas les ressources nécessaires pour faire vivre une station du secteur privé.

La règle du jeu pour les radios et les télévisions privées, dont on traite dans les deux chapitres subséquents, est de vendre des auditoires aux annonceurs, afin d'obtenir des revenus suffisants pour diffuser des émissions et faire des profits. Comme on l'a vu dans le chapitre sur les émissions et les auditoires, on a mis au point des moyens raffinés pour mesurer les auditoires afin que les annonceurs connaissent leur taille, leur emplacement et, dans une large mesure, les caractéristiques sociales du public auquel le message publicitaire est destiné.

Parmi les principaux facteurs de changement de la radiodiffusion canadienne, il faut citer le développement et l'augmentation de la capacité de transmission par câble, et, plus récemment encore, la transmission des signaux de télévision par satellite. Au cours des trois dernières années, on a vu s'ajouter au système canadien de la radiodiffusion un service qui se finance par des abonnements — au lieu, ou en plus, de la publicité. Il n'y a encore qu'un petit pourcentage de l'auditoire canadien abonné à la télévision payante ou aux services d'émissions spécialisées, mais ces services sont d'ores et déjà une importante source de revenu supplémentaire. Nous les examinerons au chapitre 18. Le cable est encore peu utilisé pour transmettre les émissions de radio, même si rien ne s'y oppose.

À l'exclusion des secteurs communautaires et éducatifs, le Canada dispose de 514 stations de radio et de 114 stations de télévision, publiques et privées.

Leurs recettes, avec celles des câblodistributeurs, ont dépassé 3 milliards de dollars en 1984; 2,15 milliards furent empochés par le seul secteur privé (Radio-Canada exclue). De plus, les recettes des stations privées de radio et de télévision, prises isolément, furent tout juste inférieures à 1,5 milliards de dollars en 1984.

Les stations de radio et de télévision ne sont pas seulement en concurrence entre elles pour obtenir de la publicité, elles le sont aussi avec les autres médias. Le tableau 15.1 montre la répartition des recettes de publicité, en dollars, au cours des vingt-cinq dernières années.

Tableau 15.1 Part des revenus nets de publicité (%)[a]

	1960	1970	1984[b]
Télévision	9,1	13,1	17,3
Radio	9,2	10,7	9,7
Quotidiens	30,9	28,4	24,7
Magazines	3,8	2,5	4,4
Journaux locaux	4,3	4,9	5,7
Catalogues et vente directe par courrier	21,4	20,5	21,9
Panneaux-réclames et autre publicité extérieure	6,7	9,1	5,9

Nota : a. Les pourcentages n'atteignent pas 100 p. 100 car on a omis les catégories de moindre importance.
b. Les chiffres de 1984 sont des estimations.
Source : Maclean Hunter Research Bureau.

Les stations de radio privées ont conservé une part extrêmement stable (environ 11 p. 100) de tous les revenus de publicité des médias au cours des années 1970 après avoir connu une croissance importante de cette part au cours des années 1960. Toutefois, depuis 1980, la part des stations de radio a diminué légèrement. Par contre, la part de la télévision (privée et publique) a augmenté régulièrement. Elle n'était que de 9,1 p. 100 en 1960 et a atteint 17,3 p. 100 en 1984.

Exprimés en pourcentage du produit national brut, les revenus de publicité à la radio se sont maintenus aux alentours de 0,13 p. 100 de 1970 à 1984, alors que ceux de la télévision sont passés de 0,15 à 0,23 p. 100.

Prises ensemble, la radio et la télévision se sont bien comportées face aux autres médias, puisqu'elles ont augmenté leur part totale des revenus de publicité dans les médias de 18,3 p. 100 en 1960 à 27 p. 100 en 1984. Cela signifie, d'une part, que les médias électroniques se sont accaparés des dizaines de millions de dollars de publicité au détriment de leurs concurrents et, d'autre part, que les Canadiens se tournent de plus en plus vers les médias électroniques comme source d'information et de divertissement.

Si les médias électroniques dans leur ensemble ont gagné du terrain sur les autres médias, la radio et la télévision se font concurrence entre elles pour les revenus de publicité. Comme le montre le tableau 15.1, la radio reçoit encore presque autant de revenu de publicité que la télévision en 1970 — 46 p. 100 du total allant aux deux médias électroniques, comparé à 54 p. 100. Toutefois, en

1984, les revenus obtenus par la radio ont diminué à 36 p. 100 et ceux de la télévision ont grimpé à 64 p. 100. On peut mieux évaluer la situation financière de la radio en examinant sa part des revenus dans deux catégories distinctes de publicité : la publicité nationale et la publicité locale. La télévision n'a pas renforcé son emprise seulement sur la publicité nationale, elle a aussi gagné des points en publicité locale, augmentant sa part des revenus de cette source de 25 p. 100 (en 1970) à 34 p. 100 (en 1984) pour l'ensemble radio-télévision.

La publicité pour le commerce de détail est, traditionnellement, le domaine des journaux locaux. La radio est donc de plus en plus coincée entre la vocation historique de la presse locale et les nouvelles prétentions de la télévision à véhiculer de la publicité locale.

L'impression qui se dégage de ce poids relatif de la radio et de la télévision doit cependant être tempérée par des comparaisons avec ce qui se passe à l'extérieur du Canada. Par exemple, selon un calcul per capita, les revenus de la radio au Canada sont sensiblement les mêmes qu'aux États-Unis. Toutefois, comme nous le verrons plus loin dans le chapitre sur la télévision privée, les revenus per capita des stations et des réseaux canadiens de télévision atteignent à peine la moitié du niveau de leurs équivalents américains. Sous cet angle, l'écart est donc beaucoup plus grand aux États-Unis entre les revenus de la radio et ceux de la télévision.

Le système canadien de la radiodiffusion se compose de deux parties distinctes : l'une anglaise, l'autre française, mais elles ont beaucoup de points communs. Comme les tableaux des chapitres 16 et 17 l'indiquent, il y a, en proportion, plus de stations de radio et de télévision pour les anglophones qu'il n'y en a pour les francophones. Alors que 24,6 p. 100 des Canadiens disent parler français à la maison, selon le recensement de 1981, seulement 18,4 p. 100 des stations de radio et 18,5 p. 100 des stations de télévision émettent en français.

En se reportant encore aux tableaux des chapitres 16 et 17, on peut établir des comparaisons entre la part d'auditoire des stations françaises et leur part de revenus publicitaires. En 1984, par exemple, la radio française attirait 24,6 p. 100 de l'écoute totale allant aux stations de radio privées au Canada. Pourtant, les stations de langue française n'ont obtenu que 18,2 p. 100 des revenus de la radio privée au Canada. De même, la télévision française attirait 23,5 p. 100 de l'écoute des stations privées, mais sa part de revenu n'était que de 16,3 p. 100.

Le petit nombre de stations françaises par rapport à la population peut s'expliquer en partie par une différence de distribution des populations anglaises et françaises. Les francophones sont, en général, concentrés dans deux grandes villes — plus de la moitié à Montréal et à Québec — ou disséminés dans des localités trop petites pour faire vivre une station de télévision ou même de radio. Le Canada anglais compte beaucoup plus de zones urbaines de moyenne envergure par rapport à sa population, que le Canada français.

Maintes raisons encore ont été invoquées pour expliquer la différence entre les parts d'auditoire et de revenu publicitaire. Nous les examinerons en temps et lieu dans les chapitres suivants.

Notes et références

1. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C., 1968, chap. B–11, art. 3d).
2. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C., 1968, chap. B–11, art. 3b).

Chapitre 16

La radio privée

La radio privée

Introduction

La radio privée naissait il y a 60 ans. Ses premiers grésillements étaient loin de laisser deviner la révolution en chaîne qu'elle allait provoquer. Les pionniers de cette période sont aujourd'hui des héros légendaires ou presque : des hommes comme Ray Thomson qui, avec une économie de moyens, allait créer des stations; Roger Baulu, dont la voix familière entretient des générations de Québécois depuis plus d'un demi-siècle, ou Foster Hewitt, le commentateur de hockey aussi propriétaire de sa propre station de radio, dont les reportages sportifs pouvaient tenir toute une nation en haleine. Toute une brochette d'animateurs de radio à la petite semaine, sortes de vedettes de quartier, sont sortis des rangs pour se hisser au pinacle de la renommée.

La programmation de la radio privée au Canada a toujours été d'abord et avant tout locale. Jusqu'à tout récemment, la programmation réseau était l'apanage du secteur public. Toutefois, depuis l'apparition de la télévision dans les années 1950, les émissions sont faites principalement de musique enregistrée provenant en quasi totalité de sources nationales et internationales.

Grâce au caractère intime et familier de ses émissions et grâce aussi à ses rapports d'interdépendance avec l'industrie du disque, la radio privée a réussi à survivre aux bouleversements et aux innovations qu'ont amenés l'arrivée de la télévision et la concurrence des autres médias. Sa part des revenus publicitaires est demeurée à un niveau relativement stable au cours des dernières décennies, même s'il y a aujourd'hui beaucoup plus de stations qu'il n'y en avait à l'origine. Il faut croire que le plaisir d'écouter la radio se vend encore bien.

Les stations privées, par l'intermédiaire de l'Association canadienne des radiodiffuseurs, ont mis de l'avant de nombreux projets destinés à améliorer la qualité de leurs services. Depuis 1982, les nouveaux prix *Golden Ribbon*, venus remplacer d'autres distinctions existantes, ont récompensé le travail des stations qui se sont distinguées dans les domaines suivants : service à la communauté; promotion des talents canadiens; émissions d'affaires publiques ou d'information; on a aussi voulu louer le travail de stations ayant rendu des services exceptionnels ou ayant innové dans le domaine technologique. Depuis dix-huit mois, les membres de l'Association mènent une vaste campagne de promotion de la musique canadienne. Enfin, la constitution de réseaux par satellite et les opérations commerciales sur une base privée ont remplacé cette année le service gratuit d'échanges d'émissions entre les stations de différentes régions du Canada, mis en place et géré par l'association depuis vingt-quatre ans.

Plusieurs représentants du secteur public et du secteur privé ont exprimé la crainte que le Groupe de travail ne s'intéresse beaucoup plus au cas de la télévision qu'à celui de la radio, la télévision étant beaucoup plus séduisante, beaucoup plus fascinante et aussi plus importante sur le plan économique que la radio. Nous croyons comme eux qu'il est dans l'intérêt du public canadien de veiller à conserver une industrie privée de la radio aussi dynamique que possible, qui continuera d'attirer des millions d'auditeurs avec des émissions de

divertissement et d'information à forte teneur canadienne, capables d'aborder des thèmes internationaux, tout en conservant une « saveur » bien locale. Nous en sommes arrivés à la conclusion que des modifications radicales de politique auraient des répercussions négatives sur l'industrie de la radio privée elle-même et seraient contraires aux attentes du public à son égard. Nous sommes plutôt en faveur d'une politique d'adaptation progressive au changement.

Avant de procéder à un examen plus attentif des enjeux de politique, nous allons d'abord nous intéresser à l'évolution de la radio, en portant une attention particulière aux changements survenus au cours de la dernière décennie. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, la part du marché, quant à l'écoute, du secteur privé, est plus grande à la radio qu'à la télévision. En d'autres termes, la Société d'État Radio-Canada occupe une place plus importante, dans le domaine de la télévision que dans celui de la radio.

Dans le secteur privé, la place qu'occupe la radio par rapport à la télévision est donc plus importante qu'on aurait pu le croire. En 1984 cette industrie a réalisé un chiffre d'affaires de 559 millions de dollars, provenant presque exclusivement de la vente de publicité, ce qui représente près des deux tiers du chiffre d'affaires de l'industrie de la télévision privée. Les 446 stations de radio privée fournissent en fait plus d'emplois directs que la télévision privée, soit 10 000 emplois contre un peu plus de 7 000 pour la télévision.

Description de l'industrie

Comme l'indique la figure 16.1, l'histoire de la radio privée au cours de la dernière décennie a été caractérisée par la croissance rapide des stations MF et le déclin relatif des stations MA. Le nombre de stations MF a presque doublé, passant de 62 à 120, soit de 17 p. 100 à 27 p. 100 du nombre total des stations de radio privées. (Voir le tableau 16.1 pour la répartition géographique des stations entre MA et MF, en 1979 et en 1984.) L'auditoire du MF a enregistré une augmentation encore plus grande, passant de 17 p. 100 de l'écoute totale en 1976 à 41 p. 100 en 1985. Ces données se rapportent à l'ensemble des secteurs privé et

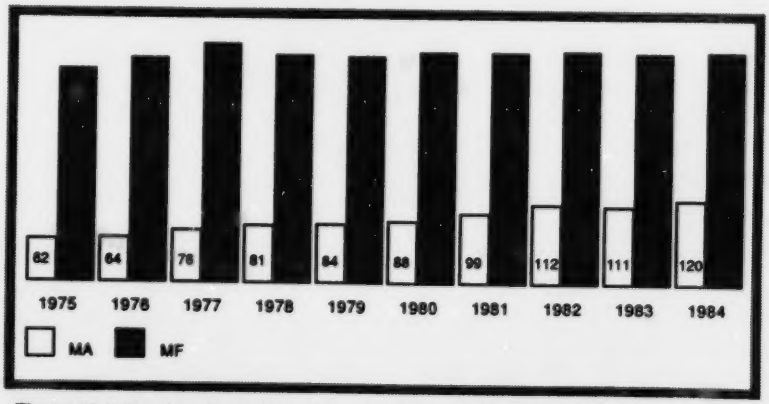

Figure 16.1 Nombre de stations radiophoniques MA et MF privées au Canada, 1975–1984

public. Depuis 1975 le nombre d'heures d'écoute au MA a baissé d'environ 14 p. 100, alors que celles au MF ont augmenté de plus de 190 p. 100.

Bien que les heures totales d'écoute de la radio aient augmenté de 20 p. 100 au cours de la dernière décennie, une partie importante de la progression de la radio MF s'est donc faite aux dépens de la radio MA. Toutefois, la moitié des principales stations de radio dans le pays sont encore des stations MA.

La part des revenus de l'ensemble de l'industrie de la radio privée allant aux stations MF est passée de 7 p. 100 en 1974 à 25 p. 100 en 1984. Leur part des profits a augmenté de façon encore plus marquée. En 1984, les stations MF ont réalisé près de la moitié du total des profits avant impôt de l'industrie de la radio. La radio MF a enregistré cette remarquable expansion de ses heures d'écoute, de ses revenus et de ses profits, en dépit de la réglementation plus sévère à laquelle elle est soumise.

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, le CRTC permet au stations de radio MA d'offrir un horaire de programmation très diversifiée alors qu'il restreint les stations MF à présenter des émissions spécialisées et à diffuser un format particulier de musique populaire. Le CRTC permet à la radio MA de diffuser 250 minutes de publicité par jour alors que la radio MF n'a droit qu'à 150 minutes. En procédant ainsi, les responsables de la réglementation ont voulu que s'établisse une différenciation entre différents types de stations, afin d'assurer au public des programmations diversifiées et de protéger la capacité financière de chaque type de station afin qu'elles soient en mesure de respecter les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* et les promesses de réalisation faites au CRTC.

C'est en 1977 qu'est atteint le nombre record de 334 stations MA. Ce nombre est ensuite tombé à 316, pour remonter légèrement et se situer, au cours des cinq dernières années, aux alentours de 325. Toutefois, comme l'indique le tableau 16.1, sur une augmentation nette de 46 stations de radio privées survenue entre 1979 et 1984, 10 seulement étaient des stations MA, les 36 autres étant des stations MF.

C'est au Québec, dans les provinces des Prairies et en Colombie-Britannique qu'on retrouve 28 de ces 36 nouvelles stations MF, ce qui a fait doubler, en cinq ans, le nombre de stations MF dans ces provinces. L'Ontario qui avait eu sa poussée de stations MF durant les années 1970, n'en a gagné que 4 entre 1979 et 1984. Il n'en demeure pas moins que l'Ontario compte la plus forte proportion de stations MF au pays, soit le tiers de ses 135 stations de radio privées.

Le Québec est la seule province à avoir enregistré une diminution du nombre de ses stations privées MA entre 1979 et 1984, nombre qui est passé de 67 à 63. Au cours de la même période, le nombre de stations MA a augmenté en Ontario, en Colombie-Britannique et surtout en Alberta, où il est passé de 29 à 33.

Le Canada français, avec le quart de la population du pays, comptait 82 stations de radio privées en 1984, soit à peine plus de 18 p. 100 du nombre total de stations. À l'extérieur du Québec le nombre de stations privées MA de langue française est demeuré stable durant la période 1979-1984 : quatre en Ontario et deux au Nouveau-Brunswick. Il n'y a aucune station privée MF de langue française hors du Québec. L'augmentation du nombre des stations privées de langue française au Canada entre 1979 et 1984 — elles sont passées

Tableau 16.1 Nombre de stations privées en opération, 1979, 1984[a]

		Stations MA				Stations MF				Total			
		Angl.	Fr.	Autres	Total	Angl.	Fr.	Autres	Total	Angl.	Fr.	Autres	Total
T.-N.	1979	15	0	0	15	1	0	0	1	16	0	0	16
	1984	15	0	0	15	2	0	0	2	17	0	0	17
Î.-P.-É.	1979	3	0	0	3	0	0	0	0	3	0	0	3
	1984	3	0	0	3	1	0	0	1	4	0	0	4
N.-É.	1979	15	0	0	15	5	0	0	5	20	0	0	20
	1984	16	0	0	16	6	0	0	6	22	0	0	22
N.-B.	1979	10	2	0	12	2	0	0	2	12	2	0	14
	1984	10	2	0	12	3	0	0	3	13	2	0	15
Qué.	1979	6	61	0	67	3	10	0	13	9	71	0	80
	1984	6	57	0	63	3	19	0	22	9	76	0	85
Ont.	1979	80	4	1	85	40	0	1	41	120	4	2	126
	1984	85	4	1	90	44	0	1	45	129	4	2	135
Man.	1979	14	0	1	15	4	0	0	4	18	0	1	19
	1984	15	0	1	16	6	0	0	6	21	0	1	22
Sask.	1979	17	0	0	17	2	0	0	2	19	0	0	19
	1984	17	0	0	17	6	0	0	6	23	0	0	23
Alb.	1979	29	0	0	29	8	0	0	8	37	0	0	37
	1984	33	0	0	33	13	0	0	13	46	0	0	46
C.-B./ Yukon, T.N.-O.	1979	58	0	0	58	8	0	0	8	66	0	0	66
	1984	61	0	0	61	16	0	0	16	77	0	0	77
Total	1979	247	67	2	316	73	10	1	84	320	77	3	400
	1984	261	63	2	326	100	19	1	120	361	82	3	446

Nota : a. Ces stations sont celles tenues de déclarer leurs revenus au CRTC. Le décompte exclut donc les stations réémettrices dont les revenus sont declarés par leur station de base respective.

Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

de 77 à 82 — est entièrement attribuable à l'augmentation du nombre de stations MF au Québec, qui a largement compensé la diminution du nombre de stations MA dans cette province.

Recettes et dépenses

Les revenus des stations de radio privées proviennent presque exclusivement de la publicité. En 1984, les recettes publicitaires représentaient 97 p. 100 du total des recettes, soit 545 millions de dollars.

Le tableau 16.2 souligne le contraste entre la forte croissance des recettes des stations MF et la relative stagnation de celles des stations MA entre 1974 et 1984, la part des recettes de la radio MF ayant été portée, pendant cette période, de 7 à 25 p. 100. En tenant compte de l'inflation et en exprimant les chiffres en dollars constants, l'augmentation des recettes pour l'ensemble de l'industrie n'a été que de 32 p. 100 pendant cette période. Alors que les recettes des stations MF ont enregistré une forte croissance au cours des années 1981-1983, et ce en dépit de la récession, celles des stations MA ont diminué en dollars constants pendant quatre années consécutives, entre 1980 et 1983, avant de finalement remonter en 1984. Même en dollars constants, les recettes des stations MF ont presque quintuplé entre 1974 et 1984. En 1984, la valeur réelle des recettes des stations MA, exprimée en dollars constants, n'était supérieure à la valeur de 1974 que de 6 p. 100.

La part des recettes de publicité qui revient à la radio par rapport à l'ensemble des autres médias a légèrement diminué au cours de la dernière décennie, passant d'environ 11 p. 100 à un peu moins de 10 p.100. Cependant, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la part actuelle des recettes de publicité de la radio est encore légèrement supérieure au 9 p. 100 qu'elle représentait pendant les années 1960. La radio est également devenue plus dépendante de la publicité locale, et sur ce terrain elle subit la concurrence tant de la télévision que des journaux. À l'heure actuelle, les trois quarts environ des recettes publicitaires de la radio proviennent de la publicité locale, par comparaison à 64 p. 100 il y a 15 ans. Un bon nombre des nouvelles stations de télévision ont offert des tarifs de publicité réduits, en particulier au cours de leurs premières années d'existence, permettant ainsi à certains annonceurs de s'offrir une publicité télévisée, alors qu'ils avaient auparavant été contraints de s'accommoder de la radio pour des raisons financières.

Les recettes de publicité des stations privées de langue française (MA et MF) ont été en 1984 de 99,3 millions de dollars, soit 18,2 p. 100 seulement du total des recettes de publicité de la radio privée. Pour les stations de langue anglaise, ces recettes ont été de 445,8 millions de dollars, soit 81,8 p. 100 du total. Ces pourcentages ne reflètent pas l'importance relative des populations anglophone et francophone au Canada, ni la proportion des heures d'écoute allant aux stations privées de langue française par rapport à l'écoute totale. Ils correspondent cependant, à peu de choses près, aux parts respectives du nombre de stations privées de langue anglaise et de langue française.

La part relativement faible des recettes de publicité recueillie par les stations françaises est surtout attribuable au fait que les stations MA de langue française n'ont obtenu en 1984 que 16,9 p. 100 du total des recettes de publicité

Tableau 16.2 Croissance des recettes de l'industrie privée de la radio, 1974-1984[a]

	Stations MA et MF			Stations MA			Stations MF			Part des recettes MF sur l'ensemble
	Recettes (millions de $)	Taux annuel de croiss.		Recettes (millions de $)	Taux annuel de croiss.		Recettes (millions de $)	Taux annuel de croiss.		
		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants	
		%	%		%	%		%	%	%
1974	182,8			169,9			12,9			7,1
1975	207,8	13,7	2,6	191,5	12,7	1,7	16,3	26,4	14,0	7,8
1976	243,8	17,3	9,2	223,6	16,8	8,6	20,2	23,9	15,6	8,3
1977	271,5	11,4	3,1	246,3	10,2	2,0	25,2	24,8	15,3	9,3
1978	309,1	13,8	4,6	275,6	11,9	2,8	33,5	32,9	21,9	10,8
1979	355,4	15,0	5,3	312,9	13,5	4,0	42,5	26,9	16,3	12,0
1980	396,3	11,5	1,4	342,6	9,5	−0,4	53,7	26,4	15,1	13,6
1981	445,8	12,5	−0,2	373,8	9,1	−3,2	72,0	34,1	18,8	16,2
1982	475,7	6,7	−3,7	386,3	3,3	−6,7	89,4	24,2	12,1	18,8
1983	489,7	2,9	−2,7	380,8	−1,4	−6,8	108,9	21,8	15,3	22,2
1984	559,3	14,2	9,5	417,4	9,6	5,1	141,9	30,3	24,8	25,4
Taux composé de croissance annuelle 1974-1979		14,2	4,9		13,0	3,8		26,9	16,6	
Taux composé de croissance annuelle 1979-1984		9,5	0,8		5,9	−2,5		27,3	17,1	

Nota : a. Comprend les recettes issues de l'exploitation des réseaux.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 16.3 Recettes de publicité des stations de radio privées, 1984[a]

	Stations MA et MF			Stations MA			Stations MF		
	(milliers de $)	%	%	(milliers de $)	%	%	(milliers de $)	%	%
Stations de langue anglaise									
Publicité locale	331 702	**74,4**		252 639	**75,1**		79 063	**72,2**	
Publicité nationale	114 054	**25,6**		83 630	**24,9**		30 424	**27,8**	
Recettes de publicité	445 756	**100,0**	98,2	336 269	**100,0**	98,0	109 741	**100,0**	98,9
Recettes totales	454 061		100,0	343 320		100,0	110 741		100,0
Stations de langue francaise									
Publicité locale	68 062	**68,5**		48 411	**70,9**		19 651	**63,7**	
Publicité nationale	31 253	**31,5**		20 077	**29,3**		11 176	**36,3**	
Recettes de publicité	99 315	**100,0**	94,4	68 488	**100,0**	92,5	30 827	**100,0**	98,9
Recettes totales	105 244		100,0	74 065		100,0	31 179		100,0
Ensemble des stations									
Publicité locale	399 765	**73,3**		301 051	**74,4**		98 714	**70,4**	
Publicité nationale	145 308	**26,7**		103 709	**25,6**		41 599	**29,6**	
Recettes de publicité	545 073	**100,0**	97,4	404 760	**100,0**	97,0	140 313	**100,0**	98,9
Recettes totales	559 306		100,0	417 386		100,0	141 920		100,0

Nota : a. Comprend les recettes issues de l'exploitation des réseaux.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 16.4 Recettes, dépenses et profits des stations de radio privées, 1984[a] (en millions de dollars)

	Radio MA[b]						Radio MF					
	Anglaise		Française		Total		Anglaise		Française		Total	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Recettes	344,8		73,8		418,6		109,6		31,2		140,7	
Dépenses	299,3	100,0	70,2	100,0	369,6	100,0	95,5	100,0	24,9	100,0	120,4	100,0
Programmation	106,3	35,5	25,9	36,9	132,3	35,9	36,9	38,6	7,7	30,9	44,6	37,0
Technique	15,9	5,3	3,3	4,7	19,2	5,3	4,8	5,0	1,0	4,0	5,8	4,8
Vente et promotion	76,0	25,4	15,1	21,5	91,0	24,6	26,3	27,5	6,7	26,9	32,9	27,3
Administration	101,1	33,8	25,9	36,9	127,0	34,4	27,5	28,8	9,6	38,6	37,1	30,8
Bénéfices d'exploitation	45,5		3,6		49,0		14,1		6,3		20,3	
Profit avant impôt[c]	14,7		−2,4		12,3		6,6		5,0		11,6	
Profit avant impôt en pourcentage des revenus		4,3		−3,3		2,9		6,0		16,0		8,2

Nota : a. Comprend les résultats issus de l'exploitation des réseaux.
b. Quelques titulaires de licence de radiodiffusion, exploitant à la fois une station MA et une station MF, ne font parvenir au CRTC qu'un seul rapport financier conjoint. Les données des stations MA incluent donc les résultats de quelques stations MF. Les recettes de ces stations MF ne sont que de 1 174 690 $ (1 168 450 $ du côté anglais et 6 240 $ du côté français), soit moins de 0,3 p. 100 du total des recettes de la radio MA.
c. Obtenu en soustrayant trois éléments du bénéfice d'exploitation : l'amortissement normalisé, les paiements d'intérêt et les redressements.

Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

des stations MA de l'ensemble du pays. Quant aux stations MF de langue française, elles ont obtenu 22 p. 100 des recettes de publicité de l'ensemble des stations MF.

Les stations de langue française sont moins dépendantes de la publicité locale que les stations de langue anglaise, peut être en partie parce qu'une fraction très importante de leurs auditeurs habite la très vaste région urbaine de Montréal. La deuxième explication possible provient sans doute de l'existence de réseaux à la radio privée de langue française, qui n'ont pas, pour l'instant, de véritable pendant anglophone. Il reste que, même en ce qui concerne la publicité nationale, la part des recettes enregistrées à ce titre par les stations privées de langue française (21,5 p. 100) est inférieure à leur part des heures totales d'écoute des stations privées canadiennes, soit 24,6 p. 100. La ventilation des recettes de publicité pour les stations françaises et anglaises apparaît au tableau 16.3.

L'utilisation par les stations de radio privées de leurs recettes est détaillée, par grande catégorie de dépenses et par type de stations dans le tableau 16.4. Le principal secteur de dépenses est celui de la programmation (36 p. 100 du total) alors que les frais généraux et les dépenses d'administration représentent 33 p. 100 des dépenses, la promotion et les frais de vente de publicité, 25 p. 100

Tableau 16.4 suite

Radio MA et MF						MF en % de MF & MA
Anglaise		Française		Total		
$	%	$	%	$	%	%
454,3		105,0		559,3		25,2
394,9	100,0	95,1	100,0	490,0	100,0	24,6
143,3	36,3	33,6	35,3	176,9	36,1	25,2
20,8	5,3	4,2	4,4	25,0	5,1	23,2
102,2	25,9	21,8	22,9	124,0	25,3	26,5
128,6	32,6	35,5	37,3	164,1	33,5	22,6
59,4		9,9		69,3		29,3
21,3		2,6		23,9		48,5
	4,7		2,4	4,3		

et les services techniques, 5 p. 100. La structure des dépenses dans l'industrie de la radio est sensiblement différente de celle de la télévision, laquelle consacre près de 60 p. 100 de ses dépenses à la programmation. En réalité, la performance financière de l'industrie de la radio est intimement liée à des coûts relativement faibles de programmation — cette dernière étant composée pour environ la moitié de musique préenrégistrée.

La répartition des dépenses est sensiblement la même pour les stations de radio des différentes régions du pays, ou pour les stations MA et MF. On peut toutefois signaler que les stations MF francophones consacrent 31 p. 100 seulement de leurs dépenses totales à la programmation contre 39 p. 100 pour les stations MF anglophones; cet écart n'existe pas pour les stations MA.

La rentabilité de l'ensemble des stations de radio a diminué, lentement mais régulièrement, entre 1974 et 1981 : les marges bénéficiaires (bénéfices avant impôt en proportion de revenus) étant passées de 16,2 p. 100 en 1974 à 11,6 p. 100 en 1981. La rentabilité a chuté de façon encore plus marquée pendant les années de récession de 1982 et 1983, puis s'est améliorée légèrement en 1984.

La rentabilité des stations de radio a également été variable selon la catégorie de stations en question. Au cours des six dernières années — années

Tableau 16.5 Bénéfice d'exploitation et profits avant impôts des stations de radio privées 1974-1984[a]

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Bénéfice d'exploitation en millions de $)	37,2	39,9	46,0	45,2	49,1	58,3	63,8	69,1	54,4	54,6	69,3
Bénéfice d'exploitation en pourcentage des recettes (%)	20,3	19,2	18,9	16,6	15,9	16,4	16,1	15,5	11,4	11,2	12,4
Profits avant impôts[b] (en millions de $)	29,6	33,5	37,6	35,4	37,7	44,8	48,0	51,5	36,7	19,7	23,9
Profits avant impôts en pourcentage des recettes (%)	**16,2**	**16,1**	**15,4**	**13,0**	**12,2**	**12,6**	**12,1**	**11,6**	**7,7**	**4,0**	**4,3**

Nota : a. Comprend les résultats issus de l'exploitation des réseaux.
b. Obtenu en soustrayant trois éléments du bénéfice d'exploitation : l'amortissement normalisé, les paiements d'intérêt et les redressements.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 16.6 Marge de profit des stations de radio privées par catégories, 1979-1984[a] (%)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Stations MA[b]						
de langue anglaise	14,2	13,9	14,2	11,4	4,9	4,3
de langue française	14,6	10,9	2,6	–5,6	–0,8	–3,3
Total	**14,2**	**13,5**	**12,3**	**8,6**	**4,0**	**2,9**
Stations MF						
de langue anglaise	–1,9	5,1	7,2	2,3	3,1	6,1
de langue française	–4,6	–5,4	8,6	7,8	8,6	15,9
Total	**–2,5**	**2,9**	**7,5**	**3,4**	**4,3**	**8,3**
Stations MA et MF						
de langue anglaise	12,6	12,9	13,2	9,9	4,6	4,7
de langue française	12,4	8,6	3,6	–3,0	1,5	2,4
Total	**12,6**	**12,1**	**11,6**	**7,7**	**4,0**	**4,3**

Nota : a. Comprend les résultats issus de l'exploitation des réseaux.
b. Comprend les résultats de quelques stations MF ayant fait parvenir un rapport financier conjoint (voir note b, Tableau 16.4). Les recettes de ces stations MF ne dépassent jamais 2,3 p. 100 du total des recettes de la radio MA.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 16.7 Rentabilité des stations de radio privées, 1979-1984

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Nombre d'unités déclarantes[a]	361	374	384	396	394	437
Recettes totales (en millions de $)	355,4	396,3	445,8	475,7	489,7	559,3
Profits avant impôts (en millions de $)	44,8	48,0	51,5	36,7	19,7	23,9
Profit en pourcentage des recettes	12,6	12,1	11,6	7,7	4,0	4,3
Nombre d'unités réalisant des pertes	111	137	148	185	173	176
Recettes de ces unités (en millions de $)	52,2	79,3	102,3	159,9	150,5	167,1
Montant de ces pertes (en millions de $)	(13,9)	(15,5)	(23,0)	(41,6)	(38,9)	(45,1)
Nombre d'unités réalisant des profits	250	237	236	211	221	261
Recettes de ces unités (en millions de $)	303,2	317,0	343,5	315,8	339,2	392,2
Montant de ces profits (en millions de $)	58,6	63,6	74,5	78,2	58,6	69,0

Nota : a. Généralement, une unité déclarante correspond à une station de radio en opération. Cependant, quelques unités incluent les résultats de deux ou trois stations ayant fait parvenir un rapport financier conjoint au CRTC. De plus, chaque réseau constitue une unité déclarante distincte. En 1984, les 437 unités déclarantes correspondent à 446 stations et sept réseaux.

Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

pour lesquelles ces données sont disponibles — la marge bénéficiaire des stations MA a régressé régulièrement, passant de 14,2 p. 100 en 1979 à 2,9 p. 100 en 1984. La rentabilité des stations MF pendant la même période s'est améliorée en proportion inverse, leur marge bénéficiaire passant de −2,5 p. 100 en 1979 à 8,3 p. 100 en 1984. Pour un aperçu plus détaillé sur l'évolution des bénéfices et de la rentabilité au cours des dernières années, le lecteur se reportera aux tableaux 16.5 à 16.8.

La diminution de la rentabilité dans l'industrie de la radio a été nettement plus marquée pour les petites stations; la plupart d'entre elles ont continué à enregistrer des pertes même en 1984. Près de la moitié des stations dont les recettes annuelles sont inférieures à 1,3 million de dollars faisaient encore état de pertes en 1984, alors que cela n'a été le cas que pour 16 des 71 stations dont les recettes ont dépassé 2 millions de dollars. La marge bénéficiaire moyenne des stations importantes (recettes de plus de 2 millions de dollars) a été de 11,2 p. 100 en 1984, contre 4,3 p. 100 en moyenne pour l'ensemble de l'industrie.

Tableau 16.8 Rentabilité des stations de radio privées, par catégorie de revenu, 1984.

Revenu des stations	1 Moins de $200,000	2 $200,000 à $300,000	3 $300,000 à $400,000	4 $400,000 à $500,000	5 $500,000 à $800,000	6 $800,000 à $1,300,000	7 $1,300,000 à $2,000,000	8 Plus de $2,000,000	**Total**
Nombre d'unités déclarantes[a]	43	32	43	30	74	80	64	71	**437**
Recettes totales (milliers $)	5 094	7 868	15 140	13 859	48 655	83 440	99 860	285 391	**559 306**
Profits avant impôts (milliers $)	(1 956)	(1 492)	(3 113)	(1 203)	(4 524)	(2 647)	6 944	31 875	**23 884**
Profits en pourcentage des recettes	–38,4	–19,0	–20,6	–8,7	–9,3	–3,2	7,0	11,2	**4,3**
Nombre d'unités réalisant des pertes	30	17	24	12	34	25	18	16	**176**
Recettes de ces unités (milliers $)	3 032	4 167	8 416	5 530	22 806	26 637	27 466	69 023	**167 077**
Montant de ces pertes (milliers $)	(2 244)	(1 956)	(3 946)	(2 169)	(7 833)	(9 926)	(2 629)	(14 430)	**(45 134)**
Nombre d'unités réalisant des profits	13	15	19	18	40	55	46	55	**261**
Recettes de ces unités (milliers $)	2 062	3 701	6 724	8 329	25 849	56 803	72 394	216 368	**392 229**
Montant de ces profits (milliers $)	288	464	834	966	3 309	7 279	9 573	46 305	**69 018**

Nota : a. Généralement, une unité déclarante correspond à une station de radio en opération. Cependant, quelques unités incluent les résultats de deux ou trois stations ayant fait parvenir un rapport financier conjoint au CRTC. De plus, chaque réseau constitue une unité déclarante distincte. En 1984, les 437 unités déclarantes correspondent à 446 stations et sept réseaux.

Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Entre 1979 et 1984, et surtout durant les dernières années de cette période, les stations MF francophones ont enregistré d'excellents résultats, alors que la rentabilité des stations MA de langue française, à été particulièrement décevante. Du côté anglophone, les stations MA ont été plus rentables que les stations MF, sauf en 1984.

Il est remarquable de constater à quel point la radio est une industrie composée de perdants et de gagnants. Comme on le voit au tableau 16.7, les 261 stations ayant enregistré des profits en 1984 ont réalisé au total des bénéfices, avant impôt, de 69 millions de dollars, soit 17,6 p. 100 de leurs recettes totales. Comme nous le verrons plus loin, ce niveau de rentabilité est en réalité assez semblable à celui observé dans le secteur de la télévision. Toutefois, cette marge de profit intéressante, bien qu'elle ait baissé par rapport au chiffre comparable de 24,8 p. 100 en 1982, n'en demeure pas moins en très nette opposition avec la situation des 176 stations déficitaires en 1984, qui, au total, avaient enregistré des pertes de 45 millions de dollars.

En 1982, près de la moitié de toutes les stations ont été déficitaires. Pour l'ensemble de la période allant de 1979 à 1984, les stations déficitaires ont totalisé des pertes de 178 millions de dollars alors que les stations rentables ont encaissé des bénéfices de 402 millions de dollars.

Le respect des objectifs

Comme le suggère l'analyse du Groupe de travail le secteur de la radio privée connaît de nombreux problèmes. La concurrence qu'elle subit pour la publicité locale de la part d'autres médias, notamment la télévision, est de plus en plus vive. L'expansion de la radio MF constitue pour plusieurs stations MA, une source de difficultés. Enfin, de nombreuses petites stations indépendantes, en particulier dans les communautés de moindre importance, sont aux prises avec de sérieuses difficultés. Dans le cadre de nos consultations, certaines personnes ont exprimé leurs vives inquiétudes quant à la production de l'industrie canadienne de la musique, ainsi qu'au sujet du nombre d'enregistrements en langue française disponibles pour la radiodiffusion. Nous avons aussi eu droit à des observations peu flatteuses concernant la réglementation pesante et exigeante imposée par le CRTC.

Nous avons dû nous interroger sur les raisons qui incitent le gouvernement à vouloir déterminer quel est le média (radio ou télévision) qui rapporte le plus de dollars publicitaires. Pourquoi le gouvernement doit-il s'intéresser aux difficultés financières de certaines stations MA ou de certaines stations en province? Peut-on véritablement dire de la musique « pop » canadienne qu'elle fait partie de la culture nationale, alors qu'elle est, de toute évidence, composée de façon à ne pas trop se distinguer de la musique américaine, pour être populaire aux États-Unis? Et même si tel était le cas, le gouvernement serait-il obligé d'accorder un soutien financier ou devrait-il s'attendre à ce que les radiodiffuseurs privés le fassent?

Bref, dans le cadre de nos délibérations, la question du bien-fondé de l'intervention de l'État au niveau de la radiodiffusion et la difficulté de distinguer culture et industrie, n'ont jamais revêtu autant d'importance que dans le

domaine de la radio privée. Le porte-parole d'une chaîne radiophonique populaire nous a demandé pourquoi le droit de faire faillite ne s'appliquerait-il pas à la radio privée? Puisque les auditeurs peuvent choisir d'écouter la radio nationale s'ils le souhaitent, pourquoi ne pas laisser aux lois du marché le soin de déterminer ce que la radio privée doit offrir à ses auditeurs?

En réalité, parmi les radiodiffuseurs que nous avons rencontrés, rares sont ceux qui se sont déclarés favorables au démantèlement du système actuel et en faveur d'un système de marché pur. Certes, il ont tous réclamé une simplification de la réglementation du CRTC. Par contre, quelques mémoires seulement ont prôné la déréglementation totale de l'industrie; les radiodiffuseurs ont presque tous approuvé les règles de contenu canadien pour la musique diffusée à la radio.

Un exploitant d'une station MF nous a contactés pour se plaindre du fait qu'il était désormais cantonné, comme tous ses homologues, à un rôle de comptable. Il a déclaré passer des heures à essayer d'interpréter et d'appliquer les règlements. Mais il nous a également expliqué que la réglementation favorisait les stations de radio MA du Canada en leurs permettant de demeurer fortes et dynamiques et d'offrir d'excellents services sur tous les marchés à travers le pays. À notre grande surprise, il a conclu en disant : « D'après moi, la réglementation devrait être très précise, sinon elle est inexistante et ne procure aucun contrôle, et des chevaliers de l'industrie trouveront toujours un moyen de contourner des règlements trop vagues ou généraux ». Signalons que ce radiodiffuseur MF a préféré garder l'anonymat.

Nous sommes convaincus que la politique d'ensemble et les grands objectifs du CRTC dans le domaine de la radio privée sont tout à fait sensés. Nous ne voulons pas que la radio devienne un produit standardisé et uniforme, inspiré du plus petit dénominateur commun, tel qu'il ressort des sondages menés régulièrement sur les préférences des auditeurs. Nous ne voulons pas d'une radio privée canadienne à l'image de la radio privée américaine, qui n'est à peine plus qu'un simple outil de commercialisation pour vendre des blocs de consommateurs aux annonceurs.

Au Canada, la possession d'une licence de radiodiffusion représente une responsabilité publique, un privilège en contrepartie duquel les radiodiffuseurs privés sont requis, dans le cadre d'une politique globale, de contribuer à offrir aux auditeurs une programmation équilibrée et diversifiée. On est également en droit de leur demander d'éviter une normalisation et une commercialisation excessives et de diffuser un certain nombre d'émissions à teneur canadienne, notamment pour les émissions musicales. L'expérience américaine tend à démontrer qu'aucun de ces objectifs ne serait atteint si on laissait agir librement les forces du marché. Le secteur privé de la radio recherchant par définition à réaliser un profit, il ne saurait répondre à la demande de tous les Canadiens. C'est pourquoi le gouvernement se doit de financer suffisamment la radio publique dont la programmation ne serait influencée par aucune considération de nature commerciale.

Les Canadiens qui vivent de la musique canadienne souffrent de l'étroitesse du marché national par rapport au marché américain. Il est par conséquent tout à fait logique que le gouvernement soutienne directement l'industrie de la musique, tout en assurant son aide au secteur privé.

À de très rares exceptions près, personne n'a demandé au Groupe de travail de remettre en cause le principe du contenu canadien. Comme on ne peut entendre de la musique canadienne que s'il y a des stations pour la diffuser, nous sommes opposés à un système déréglementé, qui provoquerait la disparition d'un certain nombre de stations, petites ou spécialisées.

Nous sommes également convaincus qu'il faut préserver et protéger le rôle particulier que joue la radio en tant que média local, ne serait-ce que pour les informations et les émissions d'actualité.

Enfin, nous espérons qu'une réglementation peut être efficace tout en ne présentant pas les mêmes inconvénients que celle qu'on a connue ces dernières années. Si on allégeait la réglementation générale, en imposant des conditions particulières individuelles à remplir par les stations pour obtenir leur licence, peut-être chaque station pourrait-elle alors contribuer aux objectifs culturels du système, dans la limite de ses moyens et sans mettre en péril sa situation économique. Il faudrait pour cela imposer aux titulaires de licence des conditions faites sur mesure pour les stations de même catégorie, et qui ne seraient pas discriminatoires. On pourrait favoriser les stations plus petites ou moins fortunées, et demander aux exploitants des stations plus prospères d'intensifier leurs efforts dans la poursuite des objectifs du système.

Le CRTC a bien exprimé ces objectifs lorsqu'il déclara ce qui suit, en présentant la réglementation pour la radio MF de 1975 :

> Les divers groupes de la société canadienne ont droit d'avoir sur les ondes un choix représentatif de différents genres d'émissions adoptés à leurs besoins et à leurs préoccupations. La radio doit servir le public lorsqu'il veut être diverti, ou qu'il désire être informé et éclairé[1].

Récemment, le CRTC a très justement résumé le nouveau contexte dans lequel il faut situer ces objectifs. En présentant le projet de réglementation pour la radiodiffusion MA et MF, le CRTC a déclaré :

> À l'heure actuelle, le Canada subit d'importants changements qui influent profondément sur le système de la radiodiffusion. Dans le secteur de la radio, tout un éventail de forces technologiques, sociales et économiques convergent pour stimuler une nouvelle concurrence, de nouveaux concepts de services sonores, des méthodes de prestation améliorées et plus efficientes et de nouveaux modes d'utilisation par les consommateurs. De plus, le Conseil fait remarquer qu'un grand nombre de ses titulaires de licences de radio ont éprouvé des problèmes d'ordre financier au cours des quelques dernières années. De plus en plus de stations n'ont pas connu de hausse sensible de leurs recettes à un moment où les frais d'exploitation ont grimpé en flèche.
>
> En outre, le Conseil note les préoccupations que les radiodiffuseurs, les représentants de l'industrie du disque, le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux ont exprimées au sujet des difficultés qui se posent pour l'industrie canadienne du disque pour ce qui est de fournir suffisamment d'enregistrements canadiens pour fins de radiodiffusion dans toutes les formules[2].

Comme nos lecteurs le savent maintenant, nous sommes parvenus, dans notre étude, aux mêmes constatations. Nous admettons certes, qu'il faudra sans doute procéder à quelques ajustements pour faire face aux nombreux changements, technologiques et autres, mais nous croyons que, pour l'instant, un nombre limité de mesures seulement sont justifiables et nécessaires. On ne sait pas encore de façon définitive quelles sont les voies technologiques les plus prometteuses ni quelles sont celles qui seront les plus populaires. Par exemple, l'avènement de la radio MA stéréo permettra-t-elle de sortir la radio MA de son marasme actuel? Si tel était le cas, il deviendrait possible d'envisager une formule qui accorderait moins d'importance à la distinction que l'on fait maintenant entre les stations MA et MF.

Nous pensons que nos recommandations, ici et ailleurs, contribueront à mettre en œuvre une politique plus solide pour la radio. Cependant, nous ne possédons pas encore toutes les réponses, et nous aurions tort de prétendre le contraire. Une politique gouvernementale ne peut pas, dans la définition de ses grandes orientations, réagir à toutes les innovations technologiques, pas plus qu'elle ne doit jamais se laisser influencer par des tendances, qui pourraient n'être que passagères. Il faut s'assurer qu'une évolution est bien ancrée dans le système avant d'effectuer des modifications, pour éviter de nuire à ceux qui ont participé, de bonne foi, au système actuel.

Recommandation

Que la radio continue d'être réglementée, ceci afin de préserver la diversité et de promouvoir l'utilisation des ressources créatrices et journalistiques canadiennes. Que les instruments de réglementation soient souples et, dans le contexte des conditions de licences, appropriées aux ressources et aux conditions d'exploitation propres à chaque station ou réseau.

La distinction entre les radios MA et MF

On a établi des distinctions artificielles entre le mandat des stations MA et celui des stations MF. À mesure qu'elle prenait de l'ampleur, la radio MF a été considérée comme un moyen d'atteindre des auditoires plus spécialisés. Le fait que la radio MF ne subit aucune interférence technique et qu'elle peut diffuser un son de haute fidélité lui donne un avantage considérable, comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré à la programmation et à la technologie et lors de nos discussions sur les aspects économiques de la radio. L'extraordinaire succès de la radio MF et son taux de croissance nous portent à croire que la radio MA pourrait encore perdre des auditeurs. Comme nous l'avons dit dans le chapitre sur l'évolution de la technologie en radiodiffusion, la radio MA stéréo a à peine dépassé le stade expérimental.

La question de politique générale qui se pose est de savoir s'il faut abolir la distinction artificielle qui existe entre la radio MA et la radio MF. Au premier abord, la proposition semble intéressante; c'est d'une logique évidente : la radio est la radio, qu'elle soit MA ou MF! La réglementation serait considérablement simplifiée si on éliminait cette distinction. Toutefois, les répercussions économiques pourraient être dévastatrices pour les stations MA.

Il faut reconnaître que la lecture et l'interprétation des règlements et énoncés de politique du CRTC, y compris celles des modifications récemment proposées, constituent un exercice complexe de gymnastique intellectuelle. La caricature représentant un exploitant de station MF, calculatrice à la main, essayant de vérifier s'il respecte ou non la réglementation, n'est pas exagérée : c'est là une image plus proche de la réalité que de la fiction. Un exploitant, qui a préféré garder l'anonymat, nous a décrit le type d'exercice comptable auquel il doit se livrer pour se conformer à la réglementation actuelle :

> Le radiodiffuseur MF doit, quand il fait une demande de licence ou de son renouvellement et quand il prépare son programme au jour le jour, s'astreindre aux obligations suivantes :
>
> 1. Décomposer chaque semaine de 126 heures pour fournir des registres spécifiant en pourcentage le contenu de chaque émission soit : les nouvelles, la surveillance, l'enrichissement, les créations orales, la musique, la musique traditionnelle et la musique pour auditoire spécialisé, la production, la publicité et les concours lancés par la station.
> 2. Indiquer clairement la proportion d'interprétations vocales et d'interprétations instrumentales.
> 3. Indiquer le nombre de sélections musicales différentes.
> 4. Préciser le nombre maximum de répétition de chaque disque.
>
> Le plus risible est peut-être l'inscription du nombre exact de grands succès. (Qui cela peut-il bien satisfaire si ce n'est l'exploitant de station MA qui a la possibilité de faire jouer autant de grands succès qu'il veut! – les grands succès sont définis ici comme de la musique populaire ou de la musique préférée de l'auditoire.) Le radiodiffuseur MA peut ainsi avoir la satisfaction de savoir que la radio MF restera un concurrent marginal, puisqu'elle est contrainte à ne diffuser que de la musique marginale et moins populaire.

Le radiodiffuseur qui nous a fait cette déclaration estime que la radio est une activité créatrice. À ce titre, il doit, nous a-t-il dit, pouvoir exprimer sa créativité dans un cadre réglementaire plus souple qui s'adapte aux conditions changeantes du marché.

Les radiodiffuseurs ont également évoqué devant le Groupe de travail les éléments positifs de la réglementation actuelle et ils ont insisté sur la nécessité de réglementer et de protéger leurs activités. Le témoignage suivant en est un exemple :

> La réglementation actuelle de la radio MF offre l'avantage d'avoir permis à la radio MA de conserver sa vigueur et de continuer à offrir un service exceptionnel sur tous les marchés du Canada. Si j'admets que la réglementation sur la radio MF peut avoir retardé d'une certaine façon l'expansion de cette radio au Canada, environ 50 p. 100 des auditeurs de Toronto, de Montréal et d'Ottawa écoutent tout de même les stations MF. La demande pour les nouvelles licences MF est en hausse et la station numéro 1 au Canada à l'automne de 1985, d'après les sondages B.B.M., était une station MF;

> Il faudrait contraster la situation au Canada avec celle qui prévaut aux États-Unis, où la radiodiffusion MF et MA a été presque complètement déréglementée, avec le résultat que dans la plupart des grands marchés, plus de 70 p. 100 des auditeurs écoutent les stations MF et cela va, dans certains cas, jusqu'à 80 p. 100 ou plus. Il s'en est suivi une grave détérioration de la qualité des radios MA sans qu'il y ait pour autant plus de diversité sur le marché[3].

Nous voyons encore ici s'entremêler les questions culturelles et industrielles. En imposant la diversité culturelle aux radios MF, les responsables de la réglementation ont favorisé la survie de la radio MA, mais ils ont peut-être aussi ralenti l'expansion de la radio MF.

À part la musique américaine, qui constitue la plus grande partie de sa programmation, la radio MA diffuse essentiellement des émissions à caractère local. Il s'agit d'un média de masse destiné au grand public, alors que la radio MF s'adresse à des auditoires plus spécifiques. Même si nous croyons qu'on pourrait alléger le fardeau de la réglementation qui pèse sur la radio MF pour l'aider à remplir sa mission première qui est de diffuser de la musique (l'information n'y jouant qu'un rôle secondaire), nous estimons que la réglementation doit être maintenue pour assurer une différence entre MA et MF, et limiter ainsi la concurrence directe entre les deux services. L'abolition de cette distinction bouleverserait la structure actuelle de la radiodiffusion, ce qui pourrait avoir des conséquences que le Groupe de travail est incapable de prévoir. Toutefois, si la radio MA devait continuer de régresser, il faudrait alors à un moment donné réviser la politique, la capacité de stations MA à jouer leur rôle, notamment en matière de nouvelles et d'informations locales devenant trop limitée. Il ne faudrait pas cependant que la politique ait pour objet de protéger la radio AM si l'on devait s'apercevoir que ce média commercial est en perte de vitesse.

Recommandation

> Que l'on conserve la distinction actuelle entre MA et MF, tout en suivant attentivement l'évolution des deux services. Il faudrait notamment revoir le statut de la radio MA périodiquement.

Les formules musicales

Depuis sa création, le CRTC a mis au point un certain nombre d'instruments pour atteindre ses objectifs dans les domaines de la radiodiffusion MA et MF. S'inspirant d'une formule mise aux point aux États-Unis et qui avait naturellement été imitée au Canada, le Conseil a adopté le principe du « format » ou formule musicale, qui fut conçue afin de vendre du temps d'antenne aux publicitaires. Ces « formats » ont pour but de suivre l'évolution de divers types de musique aux États-Unis : on peut ainsi y déceler les méthodes américaines de mise en marché pour assurer des services MF dans diverses régions[4]. On trouvera dans le chapitre sur les émissions et les auditoires une description sommaire des formules en usage au Canada.

Compte tenu du fait qu'il est très difficile de distinguer les différents types de musique, il est encore plus délicat de définir des catégories de genres

musicaux qui seraient réservés à tel ou tel exploitant. Afin de protéger les styles les moins populaires, le CRTC a obligé les stations à diffuser un genre précis de musique, réduisant ainsi le risque d'une concurrence directe entre les stations.

Le Groupe de travail n'a pas cherché à cerner avec précision les genres musicaux tel que le « rock progressif » et la « dance music », le « blues » ou le « soul » et le « rhythm and blues », ou encore le « country » et le « western ». Cependant, il semble que le système des « formats », inspiré de l'expérience américaine et adopté par le CRTC, ne se soit pas aussi bien adapté à la réalité canadienne, qu'il ne l'aurait pu, surtout en ce qui a trait à la musique diffusée par les radios francophones. Quand en 1984, le CRTC a ramené à quatre le nombre des « formats » pour certaines stations FM, les « formats » ne ressemblaient plus autant à leur modèle américain. Il n'empêche que dans les « groupes » de stations, comme on les nomme désormais, on dénote encore une certaine affinité avec les « formats » américains.

Il semble pourtant que la méthode retenue par le CRTC soit un moindre mal, dans les circonstances actuelles; le Groupe de travail demeure en effet persuadé que la radio, conformément aux objectifs qui lui ont été fixés dans la *Loi sur la radiodiffusion*, se doit de diffuser des émissions variées; il faut par conséquent une multiplicité de types de stations. La réglementation de ces stations est donc indispensable, et ce, pour de nombreuses raisons, dont la première est d'ordre économique : la radio privée est une industrie qui a pour objectif la réalisation d'un profit. Pour être rentable, la station doit obtenir des recettes par la publicité, en attirant les auditeurs. Pour cela, elle s'efforcera d'offrir des émissions en ce qu'on appelle un « son », qui plairont au plus grand nombre d'auditeurs possible. Il est évident que sans la réglementation des « formats », il y aurait probablement des recoupements au niveau des services. De la même façon, les goûts des minorités seraient probablement négligés, voire même complètement ignorés. Les « formats » doivent bien sûr évoluer au rythme des changements tant socio-culturels que démographiques et tenir compte en outre de la demande du marché. (Voir au chapitre 8 la présentation de cette question dans le contexte de la diffusion francophone.)

Recommandation

> Que dans l'intérêt de la diversité culturelle, la méthode des « formats » soit maintenue, dans la mesure où elle reste suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à l'évolution de la musique et aux caractéristiques du marché.

La seconde raison qui nous incite à préconiser le maintien de la réglementation est la nécessité de préserver une industrie privée canadienne de la radiodiffusion bien distincte. Les « formats » constituent à cet égard un moyen important d'atteindre cet objectif, de même que les exigences relatives au contenu canadien. La radio canadienne est différente de sa voisine américaine. Depuis l'imposition des quotas de contenu canadien, on entend beacoup plus de musique canadienne sur les ondes qu'auparavant et de nombreux artistes canadiens qui ont pu faire entendre leurs enregistrements tant au Canada qu'à

l'étranger sont devenus très populaires. En règle générale, les auditeurs n'écoutent que leurs stations préférées. Ils ont toutefois tendance de plus en plus souvent, à passer d'un poste à l'autre. On constate malgré tout une certaine fidélité à l'égard d'une station particulière. Les auditeurs s'attachent en effet à un présentateur de disques ou à un animateur qui représente la station. L'exemple récent d'André Arthur, animateur matinal d'une station de Québec, qui a réussi à entraîner ses fidèles auditeurs d'un poste à un autre, pour ensuite les ramener au poste original illustre bien notre propos. On comprend donc que les stations se livrent une concurrence féroce pour s'attacher les auditeurs. Il faut du temps pour atteindre une cote d'écoute élevée et toute perte d'auditeurs est très difficile à retrouver.

La réglementation a pour but d'assurer une certaine diversité qui soit le reflet de la diversité culturelle des auditeurs éventuels sur un marché donné. C'est ce qu'un auteur américain a appelé la « diversité représentative[5] ». Il s'agit de faire en sorte que la programmation sur un marché donné, réponde aux besoins de la collectivité sans pour autant en affecter la créativité. Nous ne pensons pas que l'approche consistant à laisser les radiodiffuseurs définir leur propre créneau sur le marché soit suffisamment élaborée pour pouvoir remplacer le système actuel.

Le Groupe de travail approuve les intentions exprimées le 19 mars 1986[6] par le CRTC dans son projet de règlement stipulant que les stations MA de musique populaire devront désormais utiliser les mêmes définitions de catégories (et de sous-catégories) de contenu, et de groupes de « formats » que celles qui ont été établies pour les stations MF en 1983[7]. Toutefois il est prévu que les stations MA resteront libres de choisir parmi ces différents formats et catégories.

Il faudrait cependant préserver la notion de groupes de stations MF, ceci en vue d'assurer la diversité, sans pour autant que ces groupes deviennent des niches bien protégées dépourvues de toute créativité. Ils devraient plutôt servir d'étiquette pour définir le « son » de la station et son auditoire cible. Les stations doivent être libres d'offrir un mélange d'émissions choisies dans les quatre groupes. En d'autres termes, elles doivent pouvoir offrir des programmes à la carte, alors que les stations MF sont tenues de fournir une programmation de type table d'hôte.

Les « créations orales »

L'obligation qui est faite aux stations MF de produire des émissions de la formule « premier plan » illustre la complexité de la réglementation MF.

Encore une fois, l'objectif des formules « premier plan » et « mosaïque » est d'établir une distinction entre les radios MA et MF. Les stations MF sont tenues de consacrer une partie de leur temps d'antenne à des émissions thématiques qui exigent plus de préparation, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 5. Ces émissions sont appelées de « premier plan » ou « mosaïque ».

Comme on peut le voir dans le projet de réglementation du CRTC, plusieurs titulaires de licence ont tendance à respecter la lettre et non l'esprit de la réglementation. L'Association canadienne des radiodiffuseurs a soutenu que le

radiodiffuseur moyen était tenté, voire forcé, d'étirer une bonne émission de sept minutes sur 15 minutes (de ce fait, moins intéressantes), ou d'étendre une bonne émission de 15 minutes en deux ou trois segments d'émission[8]. Chaque segment thématique, si faible soit-il, devient émission de « premier plan », lequel est le plus souvent un simple baratin sans grand intérêt. Cette pratique n'est pas conforme aux besoins de la plupart des auditeurs. En effet, une enquête menée en juin 1984[9] pour le compte du ministère ontarien des Transports et des Communications a montré que 64 p. 100 des auditeurs aimeraient entendre moins de bavardage sur les ondes de la MF.

Les exigences actuelles de créations orales, ou de « premier plan » et « mosaïque », constituent pour l'industrie un véritable problème en réduisant son champ d'action. Il faudrait revoir la politique pour faire en sorte que chaque titulaire de licence de radio s'engage à affecter une part raisonnable de ses ressources à la production des émissions orales et s'assure que le temps d'antenne qu'il y consacre reflète son aptitude à offrir des programmes de qualité. Naturellement, ce sont les radiodiffuseurs eux-mêmes qui décideront du contenu des émissions.

Recommandation

Que le CRTC abandonne les exigences générales de créations orales imposées de façon générale aux radios MF, sans se détourner de son objectif dans ce domaine, en veillant à ce que les conditions de licence tiennent compte des conditions particulières d'exploitation. À cet égard, il faudrait exiger que chaque station consacre une part raisonnable de ses ressources à ce type d'émissions ainsi que le temps d'antenne nécessaire à leur diffusion afin de faire en sorte d'en préserver la qualité.

Questions économiques et conditions de licence

La radio a ressenti les effets de la fragmentation du marché bien avant la télévision; sa part des recettes de publicité est restée sensiblement la même, mais elle a été répartie entre un nombre de plus en plus grand de stations. À l'heure actuelle, la radio privée subit une concurrence de plus en plus vive de la part de la télévision, des quotidiens et des journaux locaux pour ce qui est des recettes de publicité locale dont elle dépend. Au cours des entretiens que nous avons eus avec divers représentants de l'industrie, nous avons souvent entendu parler des problèmes que connaissent les exploitants de stations sur les marchés secondaires et tertiaires ainsi que sur les marchés non-urbains.

Conditions de licence

Nous pensons que les conditions d'octroi de licence dans les régions non urbaines devraient davantage tenir compte de la situation locale, sur le plan démographique, géographique, social et économique. Sur certains marchés, les exploitants de station connaissent de graves difficultés. Une réglementation fondée sur des conditions de licence respectueuses des caractéristiques du

titulaire dans un marché donné, faciliterait la tâche du radiodiffuseur qui est de contribuer à la réalisation des objectifs du système. C'est ainsi que, sur les marchés les plus restreints, un exploitant unique de station MA devrait bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre pour la publicité et le regroupement des annonces. Nous reviendrons plus loin au cours de ce chapitre sur le thème de la publicité. Notons enfin, que les exigences de diffusion de musique canadienne et, pour les stations francophones, de diffusion de musique en français, devraient s'appliquer à tous les radiodiffuseurs, les exceptions devant être approuvées par le CRTC.

Recommandation

Que le CRTC utilise les conditions d'octroi de licence pour permettre aux radiodiffuseurs d'offrir un service mieux adapté à leur marché, qui tienne compte de l'importance de la station, des caractéristiques du marché et du type de service offert.

Le regroupement en réseaux

Un autre moyen d'alléger le fardeau économique des stations serait d'adopter des mesures favorisant le développement des réseaux. Le projet de règlement du CRTC, ouvrant davantage la voie à la création de réseaux privés canadiens, constituerait à cet égard un pas dans la bonne direction. L'extension ordonnée de ces réseaux serait facilitée par la mise en place à ce sujet de directives clairement énoncées par le CRTC conformément aux objectifs de la politique de la radiodiffusion.

Dans le cas des plus petits exploitants, la mise en commun des ressources permettrait d'alléger leur fardeau financier. Une telle mesure pourrait cependant avoir pour conséquence le sacrifice d'émissions locales jugées essentielles pour une station de radio, si l'on veut qu'elle réponde aux besoins de sa collectivité. On devrait donc favoriser la création de réseaux canadiens uniquement dans la mesure où ils ne compromettent pas les contenus d'origine locale. Ce problème est abordé au chapitre 8 sur la radiodiffusion francophone, les réseaux jouant au Québec un rôle important depuis de nombreuses années.

Une programmation de réseau de bonne qualité peut permettre de réaliser des économies intéressantes dans la mesure où il y a partage des coûts entre plusieurs stations. Ainsi, les réseaux peuvent se charger des émissions nationales et régionales d'information, des émissions d'animation musicale conçues selon les exigences de « formats », des émissions d'entrevues, des magazines d'actualité, des informations culturelles, ou d'autres chroniques d'information, de la couverture d'événements spéciaux comme les élections ou les budgets par exemple, de la retransmission d'activités sportives, etc. Il appartiendra au CRTC d'élaborer une réglementation précise pour encadrer l'extension de la programmation réseau, tout en préservant les règles de contenu canadien et en veillant à ce que cette programmation n'empiète pas trop sur les émissions locales.

Recommandation

Que l'on favorise le regroupement en réseaux en autant qu'il s'agisse de réseaux canadiens. Il faudra imposer certaines restrictions pour protéger le contenu canadien local, pour faire en sorte que les programmes de réseaux n'empiètent pas trop sur les émissions locales et pour veiller à ce que les réseaux de radio soient exploités conformément aux objectifs proposés pour l'ensemble de la radiodiffusion.

Le contenu canadien et l'industrie de la musique

Au moins 50 p. 100 des émissions de la radio privée canadienne se composent de musique enregistrée, dans le cas de la plupart des stations MA et MF. Les stations canadiennes étant dans l'obligation, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et des règlements du CRTC, de diffuser des enregistrements canadiens, elles doivent avoir à leur disposition un approvisionnement suffisant d'enregistrements canadiens pour répondre aux objectifs de chaque type de station ou de chaque « format ».

Les quotas relatifs au contenu canadien décrits au chapitre 5, sont extrêmement détaillés. Ils ont pour objectif de permettre aux artistes canadiens d'exprimer leur talent musical et aux auditeurs de les entendre. À cet égard, les règles ne sont pas les mêmes pour les stations MA et MF.

Les quotas sur le contenu sont la pierre angulaire de la promotion de l'expression musicale canadienne. Toutefois, pour pouvoir satisfaire à ces quotas, l'industrie canadienne de la production musicale doit pouvoir répondre à la demande. C'est pourquoi les règles de contenu doivent, pour être efficaces, être accompagnées de mesures gouvernementales favorisant la croissance d'une industrie canadienne du disque.

À l'heure actuelle, les exigences relatives à la diffusion d'enregistrements canadiens, n'ont pour les stations de radio, aucune incidence financière. Les radiodiffuseurs ne paient pas plus pour passer des disques canadiens que pour les disques étrangers. Dans tous les cas, les droits d'auteur sont relativement minimes. Par contre, l'obligation de présenter des émissions canadiennes représente pour les stations de télévisions un important supplément de dépenses. On comprend aisément que les radiodiffuseurs n'aient jamais montré autant de réticence que les télédiffuseurs à l'égard des règles de contenu canadien.

Les données sur la disponibilité d'enregistrements canadiens ou sur les variations à la hausse ou à la baisse de cette disponibilité, sont très diverses. Toutefois, l'opinion la plus répandue indique qu'il y a actuellement diminution des titres proposés à la radiodiffusion, non seulement au Canada, mais également à l'échelle internationale. Certains radiodiffuseurs nous ont dit que les enregistrements actuellement disponibles ne suffisent pas à répondre aux quotas de contenu, qu'il s'agisse de musique française ou anglaise, et qu'il faut réduire les quotas. D'autres soutiennent qu'il faut laisser les quotas à leurs niveaux actuels. Une partie du problème est due au fait qu'il n'y a pas assez de vidéoclips musicaux canadiens, alors qu'il s'agit là d'un instrument important pour la promotion des enregistrements.

Le CRTC a déjà commencé à modifier ses exigences de contenu pour les assouplir. La *Canadian Independent Record Production Association* (CIRPA), l'*Association of Canadian Television and Radio Artists* (ACTRA) et l'Union des artistes s'efforcent de renverser cette tendance. En 1985, le CIRPA a prié le Cabinet d'étudier la question de la réduction des quotas.

Le Groupe de travail est d'avis qu'il faut maintenir les normes actuelles de contenu canadien; elles sont essentielles à la promotion de la musique canadienne, tant au niveau de la création qu'à celui de l'interprétation.

Recommandation

Que les exigences actuelles de contenu canadien auxquelles sont soumis les radiodiffuseurs soient maintenues, notamment le quota de 30 p. 100 de contenu canadien imposé aux titulaires de licence MA.

Plusieurs exploitants de stations de radio MF reconnaissent qu'en contrepartie de la permission qui leur est accordée d'utiliser une fréquence, ils doivent contribuer à la promotion de l'industrie qui leur fournit leur matière première. En 1982, certains exploitants de stations ont mis en pratique ce principe par la création d'un groupe appelé FACTOR, qui a eu par la suite son pendant francophone, appelé MusicAction, en vue de stimuler la production musicale canadienne. Cette importante initiative a permis à un groupe de radiodiffuseurs canadiens de constituer un fonds destiné à soutenir la production nationale d'enregistrements. Ainsi, FACTOR a déjà dépensé plus de 800 000 $ pour financer les enregistrements canadiens. La fusion en 1985 de FACTOR et de la *Canadian Talent Library* (CTL), auparavant responsable de la distribution des catalogues de musique aux radiodiffuseurs, risque de ralentir la production de disques dans les catégories autres que le rock, moins populaires et moins rentables. Les initiatives comme la création du Groupe FACTOR sont importantes, car elles contribuent à revitaliser l'industrie de la musique et du disque canadien.

Le Groupe de travail estime qu'il faudrait encourager par des mesures concrètes, les groupes comme FACTOR-CTL et MusicAction en reconnaissance de leur apport à l'industrie canadienne de la musique. Le CRTC devrait obliger plus systématiquement les titulaires de licence concernés à soutenir ces deux organisations. La *Standard Broadcasting Corporation* nous a proposé d'instaurer une « réglementation d'ordre fiscal » prévoyant le versement par les stations à la FACTOR-CTL, « d'une redevance correspondant à 0,75 p. 100 de leurs recettes brutes » . Nous avons préféré ne pas proposer de chiffre à cet égard. Le niveau de participation à ce financement devrait être fixé en fonction des conditions d'exploitation et de la situation financière de chaque titulaire. Il faut s'attendre à ce que les exploitants ou les organisations qui vont soutenir la FACTOR-CTL et MusicAction veuillent s'assurer que les fonds versés soient effectivement utilisés pour la production de disques adaptés aux formats de chaque station et en proportion de leurs contributions respectives.

Recommandation

Que la politique renforce la position de la FACTOR-CTL et de MusicAction qui continuent à être régies, comme à l'heure actuelle, par un

conseil d'administration privé composé de représentants des industries de la radio et de l'industrie de la musique. Le CRTC devrait utiliser les conditions de licences pour exiger de chaque station une contribution adéquate à la FACTOR-CTL, contribution qui tienne compte des ressources de chaque titulaire.

Il faut s'attendre à ce que l'industrie de la radio finance surtout des programmes de musiques les plus populaires. C'est pourquoi, il serait nécessaire d'assurer un financement public suffisant pour garantir une diversité maximale de la musique canadienne.

Le gouvernement a récemment annoncé qu'il consacrerait annuellement cinq millions de dollars pendant une période de cinq ans au financement de la production de disques canadiens et de l'industrie de la musique. Dans le cadre de ce programme d'aide il est prévu de consacrer 2,6 millions de dollars par année à la production d'enregistrements commerciaux, 300 000 $ aux enregistrements de musique canadienne spécialisée et 500 000 $ à la production de vidéo-clips canadiens. Le solde servira à financer la promotion pour l'exportation et le soutien administratif.

Le Groupe de travail estime que l'industrie peut et doit, par l'entremise de FACTOR-CTL et de MusicAction, accroître son appui financier à la production de disques canadiens. Face à l'extension des programmes de soutien créés par l'industrie elle-même, le gouvernement devrait pouvoir consacrer davantage son aide à la production musicale marginale qui ne profitera que peu ou pas du tout de l'appui financier accordé par l'industrie. Nous ne pensons pas seulement à la musique classique, mais aussi au jazz, à la musique des groupes ethniques, au folklore, à la musique des autochtones et peut-être aussi à certaines formes de musique populaire qui pourraient être négligées. Dans le cas de la musique classique, le soutien gouvernemental nous semble essentiel pour appuyer l'aide assez importante accordée par le Conseil des arts du Canada et par les organisations provinciales, à la composition et aux spectacles. Il faudra avoir des sommes considérables, de l'ordre peut-être de cinq millions de dollars par année, pour financer une production de disques, de musique classique et d'autres types de musique marginale qui soit suffisamment variée et disponible pour les radiodiffuseurs canadiens.

Le ministère des Communications devra bien sûr continuer à élaborer des politiques d'ensemble visant à renforcer l'industrie canadienne de la musique. Cependant, il n'entre pas dans le mandat du Groupe de travail de faire des recommandations relatives à une politique de l'industrie du disque.

Autres questions

Publicité

À l'heure actuelle, les stations ne peuvent diffuser chaque pour plus de 250 minutes de publicité entre 6 h et minuit, et elles sont limitées à un total de 1 500 minutes par semaine.

Les radios MA connaissent actuellement de graves difficultés qui vont même jusqu'à mettre en péril leur survie. En assouplissant les restrictions de publicité, on permettrait aux radios de compenser les pertes d'auditeurs qu'elles subissent au cours des heures creuses, et de maximiser leurs recettes pendant les heures de grande écoute. Il serait peut-être aussi souhaitable d'assouplir les restrictions relatives aux types de produits et de services pour lesquels les stations sont autorisées à faire de la publicité.

Compte tenu du fait que la radio tire l'essentiel de ses recettes de la publicité qu'elle vend aux détaillants locaux, cette dernière mesure permettrait aux stations plus petites de générer un supplément de recettes durant certaines périodes, avant Noël par exemple, et d'améliorer leurs résultats pendant des périodes de moindre écoute. Les radiodiffuseurs disposeraient ainsi d'une plus grande marge de manœuvre dans la préparation des messages publicitaires diffusés au cours de certaines périodes. D'après les radiodiffuseurs, les lois du marché devraient avoir un effet dissuasif sur les exploitants tentés d'abuser de ces mesures.

Les exploitants de stations de radio et de réseaux devraient également essayer d'améliorer leur stratégie commerciale en offrant à leurs clients des études et recherches améliorées qui leur permettraient de mieux cerner leur auditoire, et d'augmenter leur rendement par dollar investi.

Même si, dans l'ensemble, leur situation financière est satisfaisante, certaines stations MF éprouvent également des difficultés, en particulier sur les marchés restreints. Le Groupe de travail estime qu'il faut alléger les charges administratives tant pour les stations MF que pour les stations MA et fixer des quotas mensuels de publicité, ce qui donnerait aux radiodiffuseurs une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de leur programmation et favoriserait une utilisation optimale des minutes de publicité qui leur sont disponibles.

Recommandation

Que la réglementation de la publicité radiophonique soit assouplie et que l'on instaure des quotas mensuels, établis en fonction des conditions d'exploitation de la station sur son propre marché, du type de service offert, de l'importance de la station et de la concurrence qu'elle subit.

La retransmission par câble

Le Groupe de travail estime que la réglementation actuelle sur la retransmission d'émissions radiophoniques par câble ne reconnaît pas l'importance des stations canadiennes et locales. Les règlements en vigueur ignorent les stations MA et autorisent la retransmission des stations MF américaines. Les stations commerciales américaines n'ajoutant pas grand-chose à la diversité de la programmation canadienne, il n'y a pas de raison de les favoriser par la câblodistribution.

Recommandation

Que les câblodistributeurs offrent tous les services MA et MF sans exception, y compris la retransmission de la stéréo MA et de toute

station sous-porteuse MF. Il faudrait interdire la retransmission des stations MF des sous-porteuses américaines à l'exception des radiodiffuseurs publics.

Les registres de programmes

L'article 5 du *Règlement sur la radiodiffusion* (MF) et l'article 4 du *Règlement sur la radiodiffusion* (MA) stipulent que chaque station doit tenir un registre quotidien détaillé. Une copie doit être transmise chaque semaine au CRTC et le registre conservé pendant au moins quatre semaines. Cette obligation constitue pour les détenteurs de licence un casse-tête administratif, qui n'a que très peu d'avantages.

Recommandation

Nous recommandons que les registres que les exploitants doivent tenir pendant des périodes de quatre semaines, soient simplifiés, et que l'obligation qui leur est faite de les transmettre au CRTC soit abrogée. D'autres méthodes de surveillance devraient être utilisées.

La politique à long terme

Compromis difficile à réussir que l'élaboration d'un programme d'action pour la radio privée! En d'autres mots, comment concilier culture et industrie, diversité et concurrence.

C'est un chassé-croisé périlleux que d'inventer un régime où culminent des objectifs commerciaux et d'autres, culturels, qui doivent répondre aux aspirations de l'auditoire, tout cela en contrepartie de l'utilisation d'une fréquence de radio.

La radiodiffusion doit être la corne d'abondance d'où fuse un flot continu de divertissement, d'information et d'opinion des sources les plus diverses. Selon certains, le libre jeu des forces du marché pourrait vider le problème de la diversité. Mais, nous l'observons à ce chapitre, la réalité tend à prouver le contraire. La bataille pour les cotes d'écoute réduit la diversité : on s'arrache les auditoires les plus nombreux pour les revendre aux annonceurs à prix fort. Une certaine concurrence peut servir d'émulation entre les radiodiffuseurs. Une concurrence trop vive raie de la carte les radiodiffuseurs qui desservent des segments du marché plutôt que la masse.

L'organisme de réglementation doit rechercher en permanence l'équilibre entre les impératifs de la culture et de l'industrie, dans un climat de concurrence et de diversité. La structure réglementaire de la radio privée rappelle un château de cartes : retirez une carte et c'est l'effondrement.

Il ne nous a pas semblé opportun de recommander pour l'instant un chambardement de la réglementation de la radio privée. Tous les problèmes doivent être abordés de façon ponctuelle et non par un seul traitement « choc » prescrit par un Groupe de travail. Nous partageons l'avis du CRTC favorable à

une réglementation plus souple, moins contraignante ou moins onéreuse. Nous pensons également qu'il faut imposer des conditions d'octroi de licence, davantage adaptées aux conditions particulières, donc moins générales. Nos recommandations visent cette harmonie et tendent à une intensification des efforts en vue d'un meilleur programme canadien, de musique notamment.

Notes et références

1. C.R.T.C., *La radio MF au Canada : Une politique en vue d'assurer un service radiophonique diversifié*, Ottawa, le 20 janvier 1975, p. 3.
2. C.R.T.C., Avis public 1986-66, *Projet de règlement concernant la radiodiffusion (MA et MF)*, Ottawa, le 19 mars 1986, p. 2.
3. Gordon Rawlinson, président de Rawlco Communications Ltd., Regina, lettre du 13 décembre 1985. [traduction].
4. Voir Edd Routt, James B. McGrath et Frederic A. Weiss, *The Radio Format Conundrum*, New York Communications Arts Books, Hastings House Publishers, 1978.
5. Theodore L. Glasser, "Competition and Diversity Among Radio Formats: Legal and Structural Issues", *Journal of Broadcasting*, vol. 28, n° 2, printemps 1984, p. 127.
6. C.R.T.C., Avis public 1986-66, *op. cit.*
7. C.R.T.C., Avis public 1983-43, *Énoncé de politique sur l'Examen de la radio*, Ottawa, le 3 mars 1983, p. 8.
8. Association canadienne des radiodiffuseurs, *A New Approach for Canada's AM and FM Broadcasters: Revised Regulations and Policies*, Ottawa, novembre 1985, p. 26.
9. Paul Audley and Associates, ministère des Transports et Communications, *Viewer Choice of TV Services in Ontario, Part III, A Report on the Attitudes of Ontario Residents Towards Television Service Levels Costs, and Programming*, Toronto, 1984.

VIII

LA TÉLÉDISTRIBUTION

Chapitre 17

La télévision privée

La télévision privée

Introduction

La télévision privée est omniprésente au Canada. Vivement encouragés dans cette voie par le CRTC, les télédiffuseurs privés ont en effet étendu leur territoire pour atteindre toutes les régions du pays, même si cette implantation n'a pas toujours été une opération très rentable.

La télévision privée jouit aussi de la faveur du public. Très avantagées par la technique de substitution simultanée des émissions, les stations canadiennes privées de télévision hertzienne, dont les stations affiliées à Radio-Canada, recueillaient 53 p. 100 de l'écoute totale des stations de langue anglaise en 1985. Quant aux télédiffuseurs francophones privés comprenant aussi les stations affiliées à Radio-Canada, ils accaparaient le chiffre impressionnant de 62 p. 100 de l'écoute totale de la télévision de langue française.

C'est la télévision privée qui s'octroie la plus belle part des recettes de la télédiffusion canadienne. En 1984, les réseaux privés canadiens anglais ont totalisé des recettes de 748 millions de dollars. À titre de comparaison, le réseau anglais de Radio-Canada a eu, en 1983-1984, un budget d'exploitation de 430 millions de dollars (ce chiffre inclut le réseau et les stations détenues et exploitées par la Société). Le budget de Radio-Canada englobe naturellement les crédits qui lui sont alloués par le Parlement ainsi que ses propres recettes commerciales. Dans le cas de la télévision francophone, la situation est inversée : les recettes des télédiffuseurs privés s'élevaient, en 1984, à 150,3 millions de dollars alors que le budget de fonctionnement de Radio-Canada était de 242 millions de dollars.

D'un point de vue économique, la télévision privée est un outil publicitaire indispensable aux entreprises canadiennes. En outre, elle constitue pour les Canadiens un employeur important, tant de façon directe qu'indirecte.

Par rapport à la radio privée, la télévision privée a beaucoup moins souffert de la récession. Après une croissance très modérée en termes de ses recettes en 1983, l'industrie a connu l'année suivante une forte reprise, les recettes ayant augmenté de presque 10 p. 100 en dollars constants. En outre, les télédiffuseurs n'ont pas cessé d'enregistrer des marges de profits élevées pendant toutes les années de la récession.

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, les émissions étrangères recueillent la plus grande partie de l'écoute totale des stations privées canadiennes, de langue anglaise. En 1984, la part d'écoute allant aux émissions étrangères variait de 54 p. 100 pour les stations privées affiliées à CBC à 73 p. 100 pour les stations indépendantes. À titre de comparaison, cette même part d'écoute allant aux émissions étrangères à la télévision de langue française atteignait un peu moins de 50 p. 100 sur le réseau TVA et s'élevait à 40 p. 100 seulement dans le cas des stations affiliées à Radio-Canada. Il nous semble donc pertinent, dans le cadre de notre étude, de se poser la question suivante : dans quelle mesure des émissions canadiennes produites avec des moyens financiers adéquats sont-elles effectivement télédiffusées par les stations privées et, en plus, le sont-elles à des heures qui les rendent susceptibles de capter un important auditoire?

Dans ce chapitre, nous nous proposons de définir avec précision ce que nous croyons être le rôle que peut et devrait jouer la télévision privée. Si l'on examine le bilan des vingt-cinq dernières années, on n'est guère impressionné par la contribution des télédiffuseurs privés à la programmation d'émissions de divertissement canadiennes. Certains de nos homologues, lors de précédentes commissions d'enquête, n'ont pas mâché leurs mots à cet égard. Quant au CRTC, il a profité de la publication, en 1983, de son *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision* pour faire part de sa profonde insatisfaction :

> D'après les registres des émissions soumis par les stations au cours des trois dernières années, il y aurait eu une diminution inacceptable aux heures de grande écoute, soit entre 19 h 30 et 22 h 30, du nombre d'émissions canadiennes présentées par un certain nombre de télédiffuseurs du secteur privé desservant des marchés importants. En outre, il y a vraiment une sous-représentation de certains genres d'émissions, tout particulièrement des émissions de divertissement et des émissions pour enfants. Les émissions dramatiques canadiennes sont pratiquement inexistantes à la télévision privée de langue anglaise, où les émissions étrangères de divertissement occupent une place prépondérante surtout au milieu de la soirée[1].

Nous partageons tout à fait l'opinion exprimée par le CRTC. Il est vrai que les télédiffuseurs privés présentent depuis de nombreuses années des journaux télévisés bien faits et populaires; il en va de même pour les autres émissions présentées à l'heure du souper. Il est vrai également que les fonds publics, alloués par l'intermédiaire de Téléfilm Canada commencent à faire augmenter le nombre de dramatiques canadiennes diffusées par les stations privées canadiennes-anglaises. Dans les Maritimes, par exemple, le réseau ATV (Atlantic Television Network) a signalé au Groupe de travail qu'une série de six dramatiques d'une durée de trente minutes chacune, écrites par des auteurs régionaux, avait été produite pour son réseau par CHUM Atlantic Programs Ltd., en collaboration avec Téléfilm Canada[2]. Ces émissions ont été présentées à une heure de grande écoute, c'est-à-dire à 20 h le vendredi soir.

Dans les provinces des Prairies, les stations affiliées à CTV ont également uni leurs efforts pour produire de nouveaux programmes de divertissement canadiens. À Winnipeg, CKND s'est distinguée en participant à la production de nouvelles dramatiques canadiennes, alors que le réseau Global présentait quant à lui une série de dramatiques inspirées de nouvelles canadiennes et produites par les studios Atlantis.

De la même façon, CTV, qui est de loin la plus importante institution anglophone de télévision privée, a également commencé à améliorer sa performance à cet égard. « Il y a trois ans », disait un porte-parole du réseau, « notre objectif se limitait à produire une émission de variété et une comédie de situation ainsi qu'à acheter des droits de films canadiens. On constate à présent un profond changement dû en grande partie à l'existence du Fonds de développement. CTV vise aujourd'hui à diffuser des émissions [canadiennes] de première qualité aux heures de grande écoute. Nous envisageons deux dramatiques et, en moyenne, deux mini-feuilletons par semaine et huit films par an ». Se refusant à donner des chiffres précis, il a cependant déclaré : « Nous dépensons à ce titre des sommes importantes. . . nettement plus qu'il y a trois ans[3] ».

En dépit de ces signes encourageants, il n'y a toujours que relativement peu d'émissions canadiennes de divertissement ou d'émissions pour enfants au programme des stations de télévision de langue anglaise. Tout aussi important, ainsi que nous l'avons vu au chapitre 14, les sommes consacrées aux émissions canadiennes par les télédiffuseurs privés demeurent limitées. Nous pensons qu'il est tout à fait justifié de leur demander d'intensifier leurs efforts, et ce, d'une façon régulière et systématique.

Mais examinons d'abord la situation actuelle de la télévision privée.

Description de l'industrie

L'industrie de la télévision privée est constituée de stations affiliées aux réseaux anglophones et francophones, CTV et TVA, de stations privées affiliées aux deux réseaux publics, CBC et Radio-Canada, et d'un certain nombre de stations indépendantes, toutes de langue anglaise. Le tableau 17.1 montre la répartition des stations privées dans le pays, en fonction de leur affiliation.

En 1984, on comptait 81 stations émettrices (par opposition aux stations réémettrices) dans le secteur privé, dont la plupart étaient affiliées à un réseau. Vingt-sept étaient affiliées au réseau anglais de CBC, un peu partout au Canada, et cinq affiliées au réseau français de Radio-Canada, toutes au Québec. Le réseau CTV possédait 21 stations affiliées (16 « de plein droit » et 5 « auxiliaires »), plus 8 stations réémettrices diffusant une publicité locale, dans toutes les provinces canadiennes, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard. TVA avait 10 stations au Québec. Les dix autres stations étaient indépendantes.

Sur un total de 81 stations privées, les 15 stations francophones représentaient donc, en 1984, 18,5 p. 100 du total, (soit la même proportion que représente l'industrie privée de la radio de langue française par rapport à l'ensemble) alors que près de 25 p. 100 de la population canadienne parle français à la maison. Il n'existe aucune station de télévision privée française hors du Québec. La Société Radio-Canada est la seule à posséder des stations émettrices desservant les minorités francophones dans les provinces à majorité anglophone. En revanche, il existe deux stations privées de langue anglaise au Québec : CFCF de Montréal, affiliée à CTV, dans une ville où la minorité anglophone représente l'une des concentrations urbaines de langue anglaise les plus fortes au Canada, et CKMI à Québec, une station affiliée à Radio-Canada qui dessert une minorité anglophone nettement moins importante, habitant la capitale provinciale et la région avoisinante.

Trois nouvelles stations émettrices ont été créées au Canada entre 1979 et 1984. Aucune nouvelle station privée n'est venue s'ajouter au réseau de Radio-Canada depuis 1979. En 1981, la station CHEK de Victoria, propriété de la Western Broadcasting Co. Ltd., est passée du réseau anglais de Radio-Canada à CTV. La station CHAU à Carleton, au Québec, propriété de Claude Pratte et de Paul Desmarais, a abandonné son affiliation à Radio-Canada pour aller rejoindre TVA en 1983.

En 1983, un nouveau service de télévision, l'Atlantic Satellite Network (ASN), propriété de CHUM, a été mis en service à Halifax. Deux nouvelles stations, CIEW à Carlyle, en Saskatchewan, détenue par Skinner Holdings, et CJBN-TV à Kenora, en Ontario, se sont associées au réseau CTV. En septembre

Tableau 17.1 Distribution des stations privées de télévision selon leur affiliation, 1979 et 1984[a]

		Stations indépendantes	TVA Affiliées	CTV Affiliées	CBC Affiliées	Radio-Canada Affiliées	Total
T.-N.	1979			3			3
	1984			3			3
Î.-P.-É.	1979						
	1984						
N.-É.	1979	0		2			2
	1984	1		2			3
N.-B.	1979			1	1		2
	1984			1	1		2
Qué.	1979		9	1	1	6	17
	1984		10	1	1	5	17
Ont.	1979	4		8	11		23
	1984	4		9	11		24
Man.	1979	1		3	1		5
	1984	1		3	1		5
Sask.	1979			4	5		9
	1984			5	5		10
Alb.	1979	3		3	3		9
	1984	3		3	3		9
C.-B., Yukon et T.N.-O.	1979	1		1	6		8
	1984	1		2	5		8
Canada	1979	9	9	26	28	6	78
	1984	10	10	29	27	5	81

Nota : a. Les stations considérées dans ce tableau sont celles tenues de déclarer leurs revenus auprès du CRTC. Le décompte exclut donc les stations réémettrices dont les revenus sont déclarés par leur station de base respective, sauf huit stations réémettrices du réseau CTV qui déclarent individuellement leurs revenus de publicité locale.

Source : CRTC, Division de l'analyse de statistique-industrie.

1986, une deuxième station privée de télévision francophone, CFJP, entrera en service à Montréal. Le Conseil a également autorisé le réseau Quatre Saisons à réémettre les émissions de la nouvelle station montréalaise sur les principaux marchés régionaux du Québec.

Parmi les marchés qui seront prochainement desservis par le réseau Quatre Saisons, on retrouve Sherbrooke, Québec, Hull, Trois-Rivières, Jonquière et Val-d'Or. Ce réseau se contentera essentiellement de retransmettre les émissions de la station montréalaise CFJP et ne diffusera que peu d'émissions locales, sur deux ou trois marchés régionaux. Parmi les services anglophones de radiodiffusion actuellement en service, c'est le réseau Global qui lui ressemble le plus; titulaire d'une licence à titre de réseau régional pour le sud de l'Ontario, il n'a qu'une seule station émettrice, mais possède également des réémetteurs pour d'autres marchés.

Le réseau CTV englobe des stations affiliées de plein droit et des stations affiliées auxiliaires. Les premières desservent des marchés de taille moyenne ou importante, et les secondes, toutes touchent des auditoires dans de petites localités. Quelques titulaires de licences ont été autorisées à s'affilier simultanément à CTV et à Radio-Canada. On désigne généralement ce type d'entreprise par le terme de « stations jumelées ». De la même façon, certains titulaires de licences du côté francophone sont affiliés simultanément à Radio-Canada et à TVA. En avril 1986, en accordant une licence au réseau Quatre Saisons, le CRTC a autorisé Radio-Nord Inc. à télédiffuser à Rouyn, au Québec, créant ainsi la première opération « triple » au Canada, qui peut réémettre les émissions de Radio-Canada, de TVA et de Quatre Saisons.

Presque toutes les stations privées affiliées aux réseaux anglais et français de Radio-Canada sont établies dans de petites villes. Si leurs recettes sont relativement peu élevées, elles n'en demeurent pas moins, comme nous le verrons plus tard, extrêmement rentables.

Évolution des habitudes des téléspectateurs et fragmentation de l'auditoire

La situation financière des télédiffuseurs privés dépend directement de la taille de l'audience qu'ils réussissent à s'attirer. Leur part de l'auditoire détermine l'importance de leurs recettes, celles-ci leur permettant de produire ou d'acheter des émissions populaires, lesquelles — et la boucle est bouclée — vont attirer à leur tour un plus grand nombre de téléspectateurs et donc amener plus de recettes.

Depuis le début des années 1970, la télévision privée s'est trouvée aux prises avec une prolifération inquiétante du nombre de chaînes potentielles de télévision privée, grâce au développement du câble. De nombreux services nouveaux, les réseaux américains en tête, ont de fait été introduits. À ceux-là, sont venus s'ajouter plus récemment, la télévision payante ainsi que les chaînes spécialisées du Canada et des États-Unis. Toutefois, comme l'indique le tableau 17.2, ces innovations n'ont pas encore entraîné une fragmentation proportionnelle de l'audience de la télévision.

Les changements majeurs dans la répartition de l'écoute totale au cours des quinze dernières années concernent l'évolution de la part d'audience des stations canadiennes indépendantes et de celles des stations privées affiliées à Radio-Canada. Entre 1971 et 1985, la part d'écoute des stations indépendantes est passée de 3 à 11,5 p. 100 de l'écoute nationale, alors que celle de l'ensemble des stations privées affiliées à Radio-Canada est tombée de 22 à 9 p. 100. Au titre des changements moins radicaux, mais malgré tout significatifs, mentionnons que la part d'écoute des stations américaines disponibles au Canada est passée pendant la même période de 19 à 24 p. 100 et que celle des stations anglaises détenues par la CBC a baissé de 4 points.

Tant les stations affiliées à CTV que celles affiliées à TVA ont réussi de façon étonnante à conserver leur part de l'écoute totale tout au long de cette période. En 1985, la télévision payante et les services spécialisés n'avaient réussi à s'attirer qu'une fraction modeste du public de la télévision classique. Comme

Tableau 17.2 Répartition de l'écoute entre les différents groupes de stations, 1971-1985[a] (en pourcentage)

Groupes de stations	1971	1972	1973	1974	1975[b]	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Langue anglaise															
CBC Possédées	29,9	28,5	27,3	24,6	22,4	20,2	19,8	20,7	19,8	18,1	16,0	17,1	17,3	17,4	16,8
Affiliées	14,4	14,6	13,7	12,2	12,1	11,3	11,2	11,7	11,4	10,3	9,5	10,4	10,7	10,7	10,5
	15,5	13,9	13,6	12,4	10,3	8,9	8,6	9,0	8,4	7,8	6,5	6,7	6,6	6,6	6,3
CTV	23,5	23,3	24,4	24,1	24,9	25,1	25,2	24,8	25,6	23,1	26,7	25,9	25,5	22,9	23,0
Stations indépendantes[c]	3,2	3,3	2,7	5,8	6,9	8,9	9,5	9,6	9,3	11,3	11,7	11,4	13,2	12,8	11,5
Télévision payante	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1,3	1,5
TVO/KNOW	#	#	#	#	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	1,0	0,9	1,0
États-Unis	19,0	19,3	21,0	20,9	21,8	22,1	22,2	22,6	22,7	24,5	23,9	24,6	24,0	23,7	23,6
TOTAL	75,6	74,7	75,4	75,4	76,3	76,7	77,1	78,2	78,0	77,7	79,0	79,6	80,9	79,0	77,4
Langue française															
CBC Possédées	13,9	14,4	14,1	12,6	12,5	11,8	11,0	10,3	9,9	8,3	8,4	9,1	9,0	9,1	9,2
Affiliées	7,2	8,3	8,0	7,4	7,6	7,5	6,9	7,0	6,5	5,6	5,7	5,8	6,3	6,4	6,6
	6,7	6,1	6,1	5,2	4,9	4,3	4,1	3,3	3,4	2,7	2,7	3,3	2,7	2,7	2,6
TVA	10,5	10,9	10,5	12,0	11,0	11,3	11,6	11,2	11,7	13,3	11,9	10,5	8,3	10,3	11,5
Radio-Québec	–	–	–	–	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6	0,7	0,9	1,1	1,2
Télévision payante	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,2	0,3
TVFQ	–	–	–	–	–	–	–	–	#	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Autres[d]	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,8	0,3	0,3
TOTAL	24,4	25,3	24,6	24,6	23,7	23,3	22,9	21,8	22,0	22,3	21,0	20,4	19,1	21,0	22,6
Toutes les stations	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota : a. Au cours de semaines moyennes en automne.
b. Pas de sondage comparable en novembre 1975. Les chiffres sont de janvier 1976.
c. Comprend les canaux de la Chambre des communes et Global.
d. Comprend les canaux de la Chambre des communes. À l'automne 1983, CHAU est également inclus.

Légende : – pas en ondes
moins de 0,05 p. 100.

Source : Service de recherche SRC (BBM)

l'indique le tableau 17.2, on a atteint à partir de 1980 ce qu'on pourrait appeler un nouvel équilibre. Les chiffres relatifs aux parts d'écoute donnent une indication de la répartition des recettes entre les différents participants de l'industrie.

Recettes et dépenses

Les recettes de la télévision privée se sont élevées en 1984 à 899 millions de dollars, soit presque le double en dollars courants, des 474 millions de 1979. Exprimées en dollars constants, les recettes de l'industrie se sont accrues à un taux annuel composé de 4,6 p. 100 entre 1979 et 1984. Comme le montre le tableau 17.3, le taux de croissance des recettes a toutefois considérablement varié d'un segment de l'industrie à un autre.

Entre 1979 et 1984, ce sont les stations de télévision indépendantes qui ont connu la croissance moyenne la plus élevée, soit 7,4 p. 100. Viennent ensuite les stations affiliées à CTV, avec 6 p. 100 par an, tandis que les recettes des stations affiliées au réseau de langue française de TVA n'ont augmenté en moyenne que de 0,9 p. 100 par an. Quant aux stations affiliées au réseau anglais de Radio-Canada, elles ont enregistré un taux de croissance négatif de leurs recettes de − 0,9 p. 100, alors que les recettes des stations affiliées francophones baissaient en moyenne de 2,7 p. 100 par année.

La médiocre performance des stations affiliées à TVA est peut-être due en partie à une chute de leurs cotes d'écoute suite à la grève prolongée, survenue en 1983, des techniciens de Télé-Métropole, tête du réseau. La baisse des recettes des stations anglaises affiliées à Radio-Canada s'est produite surtout en 1981, ce qui s'explique en partie par le passage, cette année-là, de CHEK, de Victoria, du réseau CBC à celui de CTV. Pour les stations affiliées à Radio-Canada, tant celles du réseau anglais que celles du réseau français, le ralentissement de la croissance peut sans doute s'expliquer par le fait qu'il s'agit de petites stations, qui ont le plus souffert, pendant la récession de la compression des budgets de publicité et de la concentration des dépenses publicitaires sur les grands marchés. La croissance des recettes des affiliées de Radio-Canada a cependant repris légèrement en 1984 et, comme nous le verrons plus tard, leur rentabilité n'a guère été affectée par la baisse soudaine des recettes.

Même si dans le cas de la télédiffusion privée, les recettes de publicité ne représentent pas un pourcentage aussi élevé des recettes totales que pour la radio privée, il reste qu'en 1984 elles représentaient 90 p. 100 des recettes totales, soit 817 millions de dollars sur un total de 899 millions de dollars. Les tableaux 17.4 à 17.6 montrent la répartition des recettes publicitaires — publicité nationale et locale — par groupes de stations affiliées par région et selon les secteurs français ou anglais. Les recettes publicitaires per capita de la télévision au Canada ne représentent que la moitié de celles des États-Unis et les recettes publicitaires totales correspondent à un pourcentage beaucoup plus modeste du produit national brut que dans le cas des Américains.

Entre 1979 et 1984, les recettes tirées de la publicité nationale ont progressé beaucoup plus vite (augmentation de 96 p. 100) que celles de la publicité locale (augmentation de 58 p. 100). Les stations indépendantes et les membres de CTV ont enregistré des hausses beaucoup plus importantes que les membres de TVA et les affiliées des deux réseaux anglais de Radio-Canada. La part des

Tableau 17.3 Télévision privée : Croissance des recettes selon l'affiliation, 1979-1984[a]

	Indépendantes			TVA			CTV		
	Recettes (en millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (en millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (en millions de $)	Taux annuel de croissance (%)	
		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants
1979	110,2	—	—	83,4	—	—	213,2	—	—
1980	137,8	25,0	13,7	97,9	17,4	6,8	244,4	14,6	4,3
1981	169,2	22,8	8,9	109,5	11,8	–0,9	292,1	19,5	6,0
1982	202,9	19,9	8,3	116,1	6,0	–4,3	337,9	15,7	4,5
1983	212,3	4,6	–1,1	117,4	1,1	–4,3	367,1	8,6	2,7
1984	238,3	12,2	7,6	132,5	12,9	8,1	432,2	17,7	12,8
Taux composé de croissance annuelle (%)		16,7	7,4		9,7	0,9		15,2	6,0

	Affiliées à CBC			Affiliées à Radio-Canada			Total		
	Recettes (en millions de $	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (en millions de $	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (en millions de $	Taux annuel de croissance (%)	
		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants
1979	53,9	—	—	13,5	—	—	474,3	—	—
1980	62,9	16,7	5,9	14,7	8,9	–0,6	557,7	17,6	7,0
1981	61,4	–2,4	–13,4	13,4	–8,5	–18,9	645,7	15,8	2,7
1982	68,5	11,6	–0,9	12,7	–5,2	–14,1	738,1	14,3	3,2
1983	72,6	6,0	0,0	14,5	14,2	6,6	783,9	6,2	0,4
1984	78,0	7,4	3,1	17,8	22,8	18,5	898,8	14,7	9,9
Taux composé de croissance annuelle (%)		7,7	–0,9		5,7	–2,7		13,6	4,6

Nota : a. Comprend les revenus dégagés par l'exploitation des réseaux.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 17.4 Télévision privée : Répartition et croissance des recettes publicitaires selon l'affiliation, 1979 et 1984 (en millions de dollars)

	1979						1984						Croissance 1979-1984		
	Locale		Nationale et réseau		Total		Locale		Nationale et réseau		Total		Locale	Nationale et réseau	Total
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	%	%	%
Stations indépendantes	18,9	15,6	82,9	26,0	101,8	23,2	43,2	22,5	168,6	27,0	211,8	25,9	128,6	103,4	108,1
Affiliées à TVA	30,9	25,5	47,0	14,8	77,9	17,7	39,5	20,6	77,4	12,4	117,0	14,3	27,8	64,7	50,2
Affiliées à CTV	44,1	36,3	150,9	47,4	194,9	44,3	76,0	39,5	319,3	51,1	395,3	48,4	72,3	111,6	102,8
Affiliées à CBC	22,7	18,7	30,0	9,4	52,7	12,0	27,2	14,2	49,1	7,9	76,3	9,3	19,8	63,7	44,8
Affiliées à Radio-Canada	5,0	4,1	7,5	2,4	12,5	2,8	6,2	3,2	10,2	1,6	16,4	2,0	24,0	36,0	31,2
Ensemble des stations	121,4	100,0	318,3	100,0	439,7	100,0	192,2	100,0	624,5	100,0	816,7	100,0	58,3	96,2	85,7

Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

recettes publicitaires totales accaparée par les stations indépendantes est passée de 23 p. 100 en 1979 à 26 p. 100 en 1984; quant aux membres de CTV, ils ont collecté, en 1984, 48 p. 100 de l'ensemble des recettes publicitaires contre 44 p. 100, en 1979. Dans le même temps, les stations du réseau TVA ont vu leur part tomber de 18 à 14 p. 100, tandis que les stations privées affiliées aux réseaux français et anglais de Radio-Canada sont passées de 15 à 12 p. 100.

Alors que les stations indépendantes ont tiré en 1984 l'essentiel de leurs recettes de la publicité locale, les stations de CTV ont plutôt progressé sur le plan de la publicité nationale. La perte enregistrée par les stations affiliées à TVA et à Radio-Canada, est apparue plus dans le domaine de la publicité locale que dans celui de la publicité nationale.

Si on considère maintenant le partage des recettes publicitaires totales du secteur privé entre les stations de langue anglaise et celles de langue française, on constate que la part de la télévision privée francophone est passée de 20,5 à 16 p. 100 en cinq ans. Au cours de la même période (1979-1984), les recettes publicitaires des stations francophones n'ont progressé que de 48 p. 100 tandis que celles des stations anglophones ont presque doublé. Le recul des stations francophones a été de même importance dans le domaine de la publicité nationale et dans celui de la publicité locale.

Comme nous l'avons vu précédemment, les télédiffuseurs privés de langue française accaparaient en 1984 presque 24 p. 100 de l'écoute totale des stations et des réseaux canadiens du secteur privé. Il devient alors difficile de comprendre pourquoi les stations privées francophones n'obtiennent pas plus de 14 p. 100 des recettes publicitaires nationales. L'hypothèse la plus plausible, quant à cet écart considérable pourrait bien être l'absence, dans le vaste marché de Montréal, d'une troisième station de langue française, ce qui empêchait les annonceurs nationaux de disposer d'autant de temps d'antenne qu'ils ne l'auraient souhaité pour rejoindre leur auditoire francophone. Nous reviendrons sur cette question lorsque nous aborderons les enjeux de politique relatifs à la télévision de langue française. Toutefois, il convient de souligner que la proportion des recettes de publicité nationale qu'obtient la télévision francophone privée ne correspond pas, présentement, à la part de l'écoute qu'elle accapare.

Environ 75 p. 100 du total des recettes publicitaires de la télévision privée proviennent de la publicité nationale. Et ce pourcentage est en constante augmentation depuis ces dernières années. À cet égard, la situation de la radio privée est à l'opposé puisque près de 75 p. 100 de ses recettes publicitaires proviennent de la publicité locale.

La proportion des recettes issues de la publicité nationale est beaucoup plus élevée pour les stations et les réseaux anglophones (79 p. 100) que pour les télédiffuseurs francophones (66 p. 100).

Si nous voulons brosser un tableau complet de la répartition des recettes de publicité, il nous faut inclure les revenus des réseaux anglais et français de Radio-Canada ainsi que ceux des stations qu'ils possèdent et exploitent, étant donné que Radio-Canada fait concurrence à la télévision commerciale pour ce qui est de la publicité. Si on inclut les recettes publicitaires de Radio-Canada, on obtient pour 1984 un total de 970 millions de dollars (voir le tableau 17.7).

Tableau 17.5 Télévision privée : Répartition et croissance des recettes publicitaires par région, 1979-1984[a] (en millions de dollars)

	1979						1984						Croissance 1979-1984		
	Locale		Nationale et réseau		Total		Locale		Nationale et réseau		Total		Locale	Nationale et réseau	Total
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	%	%	%
Provinces atlantiques	9,4	7,7	16,1	5,1	25,5	5,8	14,3	7,4	31,2	5,0	45,6	5,6	52,1	93,8	78,8
Québec	41,3	34,0	73,1	23,0	114,9	26,1	57,7	30,0	125,5	20,0	183,3	22,4	39,7	71,7	59,5
Ontario	18,0	14,8	146,8	46,1	164,8	37,5	37,6	19,6	277,6	44,5	315,2	38,6	108,9	89,1	91,3
Manitoba et Saskatchewan	14,6	12,0	21,8	6,8	36,5	8,3	21,4	11,1	47,3	7,6	68,8	8,4	46,6	117,0	89,0
Alberta	22,1	18,2	31,1	9,8	53,3	12,1	38,8	20,2	77,4	12,4	116,2	14,2	75,6	148,9	118,0
Colombie-Britannique	16,0	13,2	28,8	9,0	44,9	10,2	22,3	11,6	65,5	10,5	87,7	10,7	39,4	127,4	95,3
Canada	121,4	100,0	318,3	100,0	439,7	100,0	192,2	100,0	624,5	100,0	816,7	100,0	58,3	96,2	85,7

Nota : a. Les recettes de publicité du réseau CTV ont été réparties entre ses stations affiliées selon une formule établie par le réseau et utilisée par le CRTC.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 17.6 Télévision privée : Répartition et croissance des recettes publicitaires selon la langue de diffusion, 1979 et 1984.

(en millions de dollars)

	1979						1984						Croissance 1978-1984		
	Locale		Nationale et réseau		Total		Locale		Nationale et réseau		Total		Locale	Nationale et réseau	Total
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	%	%	%
Stations de langue anglaise	85,6	70,5	263,8	82,9	349,3	79,5	146,5	76,2	537,0	86,0	683,5	83,7	71,1	103,6	95,7
Stations de langue française	35,8	29,5	54,5	17,1	90,3	20,5	45,7	23,8	87,6	14,0	133,3	16,3	27,7	60,7	47,6
Ensemble des stations	121,4	100,0	318,3	100,0	439,7	100,0	192,2	100,0	624,6	100,0	816,8	100,0	58,3	96,2	85,8

Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 17.7 Recettes publicitaires des stations de télévision privées et publiques, 1975-1984 (en millions de dollars)

	1975		1979		1980		1981		1982	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Stations privées										
Locale	62,0	29,4	121,4	27,6	139,9	27,5	157,5	26,6	166,8	24,9
Nationale et réseau	149,0	70,6	318,3	72,4	369,5	72,5	433,7	73,4	503,0	75,1
Total	211,1	100,0	439,7	100,0	509,4	100,0	591,2	100,0	669,8	100,0
Stations possédées et exploitées par Radio-Canada										
Locale	6,2	12,2	10,3	11,9	10,7	107,0	11,4	11,2	12,7	11,9
National et réseau	44,6	87,8	76,4	88,1	89,7	89,3	90,4	88,8	93,7	88,1
Total	50,8	100,0	86,7	100,0	100,4	100,0	101,8	100,0	106,4	100,0
Stations privées et publiques regroupées										
Locale	68,2	26,0	131,7	25,0	150,6	24,7	168,9	24,4	179,5	23,1
National et réseau	193,7	74,0	394,7	75,0	459,2	75,3	524,1	75,6	596,7	76,9
Total	261,9	100,0	526,4	100,0	609,8	100,0	693,0	100,0	776,2	100,0
Part de Radio-Canada (%)										
Locale		9,1		7,8		7,1		6,7		7,1
National et réseau		23,0		19,4		19,5		17,2		15,7
Total		19,4		16,5		16,5		14,7		13,7

	1983		1984		Taux de croissance 1975-1984 (%)	Taux de croissance 1979-1984 (%)
	$	%	$	%		
Stations privées						
Locale	172,1	24,2	192,2	23,5	210,0	58,3
Nationale et réseau	540,4	75,8	624,5	76,5	318,8	96,2
Total	712,5	100,0	816,7	100,0	286,8	85,7
Stations possédées et exploitées par Radio-Canada						
Locale	11,4	9,3	13,4	8,7	116,0	30,1
Nationale et réseau	111,8	90,7	140,3	91,3	214,6	83,6
Total	123,2	100,0	153,7	100,0	202,6	77,3
Stations privées et publiques regroupées						
Locale	183,5	22,0	205,6	21,2	201,5	56,1
Nationale et réseau	652,2	78,0	764,8	78,8	294,8	93,8
Total	835,7	100,0	970,4	100,0	270,0	84,3
Part de Radio-Canada (%)						
Locale	6,2		6,5			
Nationale et réseau	17,1		18,3			
Total	14,7		15,8			

Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Ce tableau 17.7 porte sur une période de dix ans et montre que si les recettes publicitaires de Radio-Canada exprimées en dollars courants ont triplé, entre 1975 et 1984, celles de la télévision privée ont pratiquement quadruplé. Par conséquent, on constate que la part de Radio-Canada s'est effritée, passant de plus de 19 p. 100 de l'ensemble des recettes publicitaires en 1975 à moins de 16 p. 100 en 1984. Radio-Canada occupe une place beaucoup plus importante en ce qui a trait à la publicité nationale, puisque sa part est de 18 p. 100, alors qu'elle n'est que de 6,5 p. 100 pour la publicité locale. Ces chiffres s'expliquent, entre autres raisons par le fait que Radio-Canada fournit plus d'heures de programmation réseau à ses propres stations que CTV à ses affiliées.

Si l'on se penche maintenant sur la question des dépenses, on peut voir au tableau 17.8 que les dépenses des stations privées de télévision se sont élevées en 1984 à 676 millions de dollars, soit 75 p. 100 de leurs recettes totales. Le principal poste de dépenses a été la programmation qui a absorbé 46 p. 100 des recettes contre 32 p. 100 dans le cas de la radio privée. Les autres postes de dépenses ont été les suivants : les frais généraux et d'administration (15 p. 100); la promotion et les frais de vente de publicité (9 p. 100); les services techniques (6 p. 100).

Si l'on veut pouvoir comprendre les différences entre les diverses catégories de stations quant à la part des recettes aux différents postes de dépenses, il est important de garder à l'esprit une réalité que les chiffres ne révèlent pas. Dans le cas des stations affiliées aux réseaux anglais et français de Radio-Canada, la plupart d'entre elles sont relativement petites. La ventilation témoigne par conséquent des différences de taille des stations d'une catégorie à l'autre. Il existe également des accords spéciaux d'affiliation pour les petites stations affiliées aux réseaux anglais et français de Radio-Canada, comme c'est également le cas pour les petites stations affiliées à CTV; ces accords influencent la ventilation des dépenses et la part des dépenses affectée à la programmation.

Les dépenses de programmation

Statistique Canada a mené pour le compte du Groupe de travail, une enquête spéciale en vue de déterminer dans quelle mesure les différentes catégories de télédiffuseurs canadiens dépensaient pour certains types d'émissions. Le lecteur trouvera dans les tableaux 17.9 à 17.11, les résultats de cette enquête, effectuée grâce à la collaboration efficace et active de l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) et de Radio-Canada.

Comme le montre le tableau 17.9, au cours de l'année qui s'est terminée le 31 août 1985, Radio-Canada et les télédiffuseurs privés ont dépensé au total près d'un milliard de dollars au titre des dépenses de programmation des émissions télévisées. Les télédiffuseurs privés ont dépensé 434 millions de dollars, soit 44 p. 100 du total et Radio-Canada 563 millions. Quatre-vingt-trois p. 100 de l'ensemble des dépenses, soit 832 millions de dollars, ont été consacrés aux émissions canadiennes, et les 165 millions restants sont allés aux émissions étrangères.

Bien que les télédiffuseurs privés aient effectué, en 1985, 44 p. 100 du total des dépenses de programmation, ils n'ont compté que pour 35 p. 100 des

Tableau 17.8 Recettes, dépenses et profits des stations par groupe, 1984[a]
(en million de dollars)

	Stations affiliées à CBC		Stations affiliées à Radio-Canada		Stations affiliées à CTV		Stations affiliées à TVA		Stations indépendantes		Ensemble des stations	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Recettes	77,8	100,0	17,8	100,0	432,2	100,0	132,5	100,0	238,3	100,0	898,8	100,0
Dépenses	53,7	69,0	13,2	74,2	320,5	74,2	99,4	75,0	189,3	79,4	676,1	75,2
Émissions	21,7	27,9	3,6	20,2	209,6	48,5	45,7	34,5	131,6	55,2	412,2	45,9
Technique	5,8	7,5	2,3	12,9	24,4	5,6	11,0	8,3	8,6	3,6	52,1	5,8
Ventes et promotion	10,4	13,4	3,1	17,4	32,9	7,6	13,1	9,9	19,4	8,1	79,0	8,8
Administration	15,7	20,2	4,3	24,2	53,6	12,4	29,5	22,3	29,7	12,5	132,8	14,8
Bénéfices d'exploitation	24,2	31,1	4,6	25,8	111,7	25,8	33,2	25,1	49,1	20,6	222,7	24,8
Bénéfice avant impôts	19,4	24,9	4,1	23,0	85,7	19,8	20,7	15,6	33,4	14,0	163,3	18,2

Nota : a. Comprend les résultats issus de l'exploitation des réseaux.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

dépenses consacrées aux programmes canadiens. Les télédiffuseurs privés français et anglais ont consacré au total 292 millions de dollars aux émissions canadiennes, contre 540 millions de dollars pour Radio-Canada. Sur les 165 millions de dollars consacrés aux programmes étrangers, 142 millions, soit 86 p. 100, ont été dépensés par des télédiffuseurs privés.

Toutefois, lorsque l'on examine la structure des dépenses, on constate des différences notables entre les télédiffuseurs francophones et anglophones. Alors que les stations de langue française, publiques et privées, comptent pour 29 p. 100 du total des dépenses, elles comptent pour 32 p. 100 des dépenses en émissions canadiennes et pour seulement 10 p. 100 des dépenses en émissions étrangères. En d'autres termes, alors que les télédiffuseurs anglophones consacrent 21 p. 100 de leur budget de programmation à des émissions étrangères, cette part n'est que de 6 p. 100 pour leurs homologues francophones. Naturellement, ces chiffres s'expliquent non seulement par la quantité d'émissions étrangères achetées, mais également par le fait que les coûts d'une heure d'émission étrangère sont beaucoup moins élevés pour les télédiffuseurs français.

Si l'on se penche sur le cas des télédiffuseurs anglophones, on constate d'importantes différences au niveau de la façon dont la CBC et les télédiffuseurs privés dépensent leur budget de programmation. Alors que les télédiffuseurs privés consacrent 133 millions de dollars, soit 37 p. 100 de leur budget de programmation, à l'achat d'émissions étrangères, la CBC ne dépense à ce titre que 16 millions de dollars, soit 4 p. 100 de ce même budget.

Pour comprendre ces chiffres, il convient de se rappeler que les programmes étrangers sont achetés à un prix qui représente une fraction seulement de ce qu'il en coûte pour les produire, généralement moins de 5 pour cent des frais de production pour une télésérie, et 1 ou 2 p. 100 pour les longs métrages. Par conséquent, pour 133 millions de dollars, les télédiffuseurs anglophones privés ont acquis le droit de présenter des émissions dont la production a probablement coûté au moins 3 milliards de dollars, voire 4 ou 5 milliards. Il n'y a rien d'étonnant à ce que les télédiffuseurs privés se félicitent de cette situation, en particulier lorsque ces émissions jouissent déjà à leur arrivée sur le marché canadien, d'un bon battage publicitaire.

Comme l'indique le tableau 17.9, l'essentiel des fonds consacrés à des émissions étrangères par les télédiffuseurs anglais ont été destinés à l'achat de programmes de divertissement. Dans cette catégorie, les principaux postes de dépenses sont ceux des longs métrages et des téléséries, soit au total 125 millions de dollars. Même si les télédiffuseurs français ont dépensé beaucoup moins d'argent pour l'ensemble de leurs acquisitions des émissions étrangères, ils ont eux aussi consacré la plus grande partie de ces sommes à l'achat de longs métrages et de téléséries, soit 15,3 millions de dollars sur un total de 16,6 millions.

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, ces dramatiques étrangères représentent presque la moitié des heures d'écoute de la télévision anglophone au Canada. Quant à la vente de messages publicitaires diffusés au cours de ces émissions, elle représente, et de loin, la principale source de recettes pour les télédiffuseurs anglais.

Tableau 17.9 Dépenses de programmation par catégorie d'émissions — stations de télévision publiques et privées, 1985. (en millions de dollars)

STATIONS DE LANGUE ANGLAISE	Émissions canadiennes						Émissions étrangères						Ensemble des émissions					
	Radio-Canada		Télévision privée		Total		Radio-Canada		Télévision privée		Total		Radio-Canada		Télévision privée		Total	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Information																		
Actualités	98,9	28,1	104,4	29,1	203,3	28,6	—	—	2,2	0,6	2,2	0,3	98,9	28,1	106,6	29,7	205,5	28,9
Affaires publiques	64,9	18,4	28,0	7,8	92,9	13,1	—	—	2,7	0,7	2,7	0,4	64,9	18,4	30,7	8,5	95,6	13,4
Autres	21,4	6,1	18,8	5,2	40,2	5,6	—	—	0,3	0,1	0,3	a	21,4	6,1	19,1	5,3	40,5	5,7
Total	185,2	52,6	151,2	42,1	336,4	47,3	—	—	5,2	1,4	5,2	0,7	185,2	52,6	156,4	43,5	341,6	48,0
Enfants	14,2	4,0	1,9	0,6	16,1	2,3	—	—	1,4	0,4	1,4	0,2	14,2	4,0	3,3	1,0	17,5	2,5
Divertissement																		
Longs métrages	2,4	0,7	2,1	0,6	4,5	0,6	2,4	0,7	37,4	10,5	39,8	5,6	4,8	1,4	39,5	11,1	44,3	6,2
Téléséries	5,7	1,6	15,5	4,3	21,2	3,0	12,7	3,6	72,9	20,3	85,6	12,0	18,4	5,2	88,4	24,6	106,8	15,0
Jeux-questionnaires	—	—	3,4	1,0	3,4	0,5	—	—	2,9	0,8	2,9	0,4	—	—	6,3	1,8	6,3	0,9
Autres	41,0	11,7	15,9	4,4	56,9	8,0	0,5	0,1	7,6	2,1	8,1	1,1	41,5	11,8	23,6	6,5	65,1	9,2
Total	49,2	14,0	36,9	10,3	86,1	12,1	15,6	4,4	120,9	33,7	136,4	19,1	64,8	18,4	157,7	44,0	222,5	31,3
Arts, lettres et sciences	57,2	16,3	3,4	1,0	60,6	8,5	—	—	0,7	0,2	0,7	0,1	57,2	16,3	4,1	1,2	61,3	8,6
Sports	30,7	8,7	32,4	9,0	63,1	8,9	—	—	4,8	1,3	4,8	0,7	30,7	8,7	37,3	10,3	68,0	9,6
Total	336,6	95,6	225,9	63,0	562,5	79,1	15,6	4,4	132,9	37,0	148,5	20,9	352,2	100,0	358,8	100,0	711,0	100,0

Tableau 17.9 (suite)

STATIONS DE LANGUE FRANÇAISE	Émissions canadiennes						Émissions étrangères						Ensemble des émissions					
	Radio-Canada		Télévision privée		Total		Radio-Canada		Télévision privée		Total		Radio-Canada		Télévision privée		Total	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Information																		
Actualités	50,7	24,0	17,5	23,4	68,2	23,8	—	—	—	—	—	—	50,7	24,0	17,5	23,4	68,2	23,8
Affaires publiques	16,3	7,7	4,0	5,3	20,3	7,1	—	—	—	—	—	—	16,3	7,7	4,0	5,3	20,3	7,1
Autres	32,5	15,4	8,6	11,4	41,1	14,4	—	—	—	—	—	—	32,5	15,4	8,6	11,4	41,1	14,4
Total	99,5	47,1	30,0	40,1	129,5	45,3	—	—	—	—	—	—	99,5	47,1	30,0	40,1	129,5	45,3
Enfants	13,1	6,2	0,1	0,2	13,2	4,6	—	—	—	—	—	—	13,1	6,2	0,1	0,2	13,2	4,6
Divertissement																		
Longs métrages	0,6	0,3	0,9	1,2	1,5	0,5	2,7	1,3	3,3	4,4	6,0	2,1	3,3	1,6	4,2	5,6	7,5	2,6
Téléséries	7,7	3,7	9,9	13,3	17,6	6,2	4,5	2,1	4,8	6,5	9,3	3,3	12,3	5,8	14,8	19,7	27,1	9,5
Jeux-questionnaires	—	—	3,5	4,7	3,5	1,2	—	—	—	—	—	—	—	—	3,5	4,7	3,5	0,5
Autres	36,8	17,4	18,4	24,6	55,2	19,3	0,4	0,2	0,8	1,0	1,2	0,4	37,1	17,6	19,2	25,7	56,3	19,7
Total	45,1	21,4	32,8	43,8	77,9	27,2	7,6	3,6	8,9	11,9	16,5	5,8	52,7	25,0	41,7	55,7	94,4	33,0
Arts, lettres et sciences	24,4	11,5	—	—	24,4	8,5	—	—	—	—	—	—	24,4	11,5	—	—	24,4	8,6
Sports	21,5	10,2	2,9	3,9	24,4	8,5	—	—	0,1	0,1	0,1	a	21,5	10,2	3,0	4,0	24,5	8,6
Total	203,6	96,4	65,8	88,0	269,4	94,1	7,6	3,6	9,0	12,0	16,6	5,8	211,2	100,0	74,8	100,0	286,0	100,0

ENSEMBLE DES STATIONS	Émissions canadiennes						Émissions étrangères						Ensemble des émissions					
	Radio-Canada		Télévision privée		Total		Radio-Canada		Télévision privée		Total		Radio-Canada		Télévision privée		Total	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Information																		
Actualités	149,7	26,6	121,9	28,1	271,5	27,2	—	—	2,2	0,5	2,2	0,2	149,7	26,6	124,1	28,6	273,8	27,5
Affaires publiques	81,2	14,4	32,0	7,4	113,2	11,4	—	—	2,7	0,6	2,7	0,3	81,2	14,4	34,7	8,0	115,9	11,6
Autres	53,9	9,5	27,3	6,3	81,2	8,1	—	—	0,3	0,1	0,3	a	53,9	9,2	27,7	6,4	81,8	8,2
Total	284,7	50,5	181,2	41,8	465,9	46,7	—	—	5,2	1,2	5,2	0,5	284,7	50,5	186,4	43,0	471,1	47,3
Enfants	27,3	4,8	2,1	0,5	29,4	2,9	—	—	1,4	0,3	1,4	0,1	27,3	4,8	3,4	0,8	30,7	3,1
Divertissement																		
Longs métrages	3,0	0,5	3,0	0,7	6,0	0,6	5,2	0,9	40,7	9,4	45,8	4,6	8,1	1,4	43,8	10,1	51,8	5,2
Téléséries	13,5	2,4	25,4	5,9	38,8	3,9	17,2	3,1	77,8	17,9	95,0	9,5	30,7	5,5	103,2	23,8	133,9	13,4
Jeux-questionnaires	—	—	6,9	1,6	6,8	0,7	—	—	2,9	0,7	2,9	0,3	—	—	9,7	2,2	9,7	1,0
Autres	77,8	13,8	34,4	7,9	112,2	11,3	0,8	0,2	8,4	1,9	9,3	0,9	78,6	14,0	42,8	9,9	121,4	12,2
Total	94,2	16,7	69,7	16,1	164,0	16,4	23,3	4,2	129,8	29,9	153,1	15,4	117,5	20,9	199,4	46,0	316,9	31,8
Arts, lettres et sciences	81,7	14,5	3,4	0,8	85,0	8,6	—	—	0,7	0,2	0,7	0,1	81,7	14,5	4,1	0,9	85,7	8,6
Sports	52,2	9,3	35,4	8,1	87,5	8,8	—	—	4,9	1,1	4,9	0,5	52,2	9,3	40,3	9,3	92,5	9,3
Total	540,2	95,9	291,7	67,3	831,9	83,4	23,3	4,2	141,9	32,7	165,1	16,6	563,4	100,0	433,6	100,0	997,0	100,0

Nota : a. Valeur moins que 0,5.
Source : Enquête spéciale de Statistique Canada.

Le tableau 17.10 présente sous une forme plus concise que le tableau 17.9 la répartition des dépenses consacrées aux émissions canadiennes sur la base de quatre grandes catégories d'émissions. Ce tableau indique que les dépenses des télédiffuseurs privés ont compté pour moins de la moitié du total dans chaque catégorie, exception faite des sports du côté anglophone. Les télédiffuseurs privés ont effectué 24 p. 100 du total des dépenses consacrées aux émissions canadiennes dans le secteur francophone, contre 40 p. 100 pour le télédiffuseur anglophone.

La part des télédiffuseurs privés dans le total des dépenses consacrées à des émissions canadiennes varie toutefois considérablement suivant le type d'émission considéré. Du côté de la télévision anglaise, leur contribution est importante dans le domaine des émissions d'information et de sports, mais beaucoup plus faible pour les émissions pour enfants.

Si l'on envisage la vaste catégorie des émissions de divertissement et de celles portant sur les arts, les lettres et les sciences, la part des télédiffuseurs privés anglophones a compté pour un peu plus du quart (27 p. 100) des dépenses totales en 1985. Moins de la moitié des dépenses dans cette catégorie, soit environ 18 millions de dollars, a été consacrée à des longs métrages et à des feuilletons canadiens. Comme le montre notre analyse des programmes de divertissement du chapitre 5, la plupart des émissions de cette catégorie diffusées par les télédiffuseurs privés anglais sont des *talk shows* (les causeries-spectacles) ou des jeux et questionnaires télévisés.

La situation est bien différente à la télévision française. Si la part des dépenses effectuées par les télédiffuseurs privés, comparativement à celle de Radio-Canada, au titre des émissions d'informations, des sports et des émissions pour enfants est plus modeste que dans le cas des anglophones, leur part de l'ensemble des dépenses dans le domaine des émissions canadiennes de divertissement est cependant plus grande que celle des télédiffuseurs privés anglophones. Même si les télédiffuseurs privés français, tout comme leurs homologues anglais, présentent plusieurs *talk shows* et émissions de jeux-questionnaires, ils diffusent également un nombre non négligeable de dramatiques. Le montant des dépenses consacrées aux longs métrages et aux séries télévisées canadiens s'élevait en 1985 à 11 millions de dollars.

La même année, les télédiffuseurs privés anglais ont dépensé sept fois plus d'argent pour des téléséries et des longs métrages étrangers que pour des émissions canadiennes des mêmes catégories, soit 110,3 millions de dollars pour les premiers contre 17,6 millions pour les secondes. La situation a été nettement différente pour les réseaux français, qui ont consacré 57 p. 100 du total des fonds destinés à des programmes de ces catégories à des émissions canadiennes, contre 14 p. 100 dans le cas des réseaux anglais.

Comme le montre le tableau 17.11, la structure des dépenses varie aussi énormément d'une catégorie de télédiffuseurs privés anglophones à l'autre. Les stations indépendantes ont en effet consacré à la programmation un pourcentage plus élevé de leurs recettes que CTV, soit 56 p. 100 dans un cas contre 49 p. 100 dans l'autre. Il semble que cet écart soit principalement imputable au fait que les stations indépendantes consacrent une part beaucoup plus grande de leurs revenus à l'achat des émissions étrangères : 27 p. 100 contre 15 p. 100 pour

Tableau 17.10 Dépenses consacrées à la production d'émissions canadiennes par Radio-Canada et les diffuseurs privés, 1985

	Radio-Canada		Diffuseurs privés		Total	
	en millions de $	% du total	en millions de $	% du total	en millions de $	% du total
Stations de langue anglaise						
Information	185,2	(55)	151,2	(45)	336,4	59,8
Sports	30,7	(49)	32,4	(51)	63,1	11,2
Enfants	14,2	(88)	1,9	(12)	16,1	2,9
Divertissement, arts, etc.	106,4	(73)	40,3	(27)	146,7	26,1
TOTAL	336,6	(60)	225,9	(40)	562,5	100,0
Stations de langue française						
Information	99,5	(77)	30,0	(23)	129,5	48,1
Sports	21,5	(88)	2,9	(12)	24,4	9,1
Enfants	13,1	(99)	.1	(1)	13,2	4,9
Divertissement, arts, etc.	69,5	(68)	32,8	(32)	102,3	38,0
TOTAL	203,6	(76)	65,8	(24)	269,4	100,0

Source : Enquête spéciale de Statistique Canada.

CTV. Avec des recettes représentant à peine plus de la moitié de celles de CTV et de ses affiliées, les stations indépendantes ont tout de même dépensé plus que CTV et ses affiliées pour acheter des émissions étrangères : 67 millions contre 63 millions en 1985. Cette différence est probablement attribuable au pouvoir d'achat centralisé du réseau CTV au nom de ses stations affiliées.

Par contre, les stations indépendantes ont consacré, en 1985, une part beaucoup moins importante de leur budget de programmation aux émissions canadiennes que CTV et ses affiliées, soit 51 p. 100 contre 69 p. 100. Toutefois, si l'on considère ces dépenses consacrées aux émissions canadiennes en tant que pourcentage des recettes, l'écart est moins marqué. Les indépendantes ont affecté 29 p. 100 de leurs recettes à l'achat d'émissions canadiennes, tandis que CTV et ses affiliées y ont consacré au total 33 p. 100 des leurs.

Tant les stations indépendantes que CTV et ses affiliées ont réservé une part appréciable de leurs dépenses aux actualités télévisées. Même si des sommes importantes ont été consacrées à la production d'émissions d'affaires publiques, ces montants ne sont tout de même pas comparables à ceux de Radio-Canada. Les sommes dépensées par CTV dans ces deux catégories (actualités et affaires publiques) ont été proportionnellement un peu plus importantes, mais la différence est restée minime.

Alors que les émissions d'information n'ont représenté en 1985 que 18 p. 100 de l'écoute totale de la télévision anglaise (y compris les stations américaines) elles ont absorbé 72 p. 100 des fonds dépensés par les stations

Tableau 17.11 Dépenses de programmation par catégorie d'émissions — réseaux et groupes de stations privées de *langue anglaise*, exercice clos le 31 août 1985
(en millions de dollars)

Stations indépendantes[c]	Émissions canadiennes			Émissions étrangères			Ensemble des émissions		
	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]
Information	33,2	13,6	24,3	2,1	0,9	1,5	35,3	14,5	25,8
Actualités	8,9	3,7	6,5	2,5	1,0	1,9	11,4	4,7	8,4
Affaires publiques	8,4	3,5	6,1	,1	0,1	0,1	8,5	3,6	6,2
Autres	50,5	20,8	36,9	4,7	2,0	3,5	55,2	22,8	40,4
Sous-total	,6	0,2	0,4	,8	0,3	0,6	1,4	0,5	1,0
Enfants									
Divertissement	,5	0,2	0,4	16,4	6,7	11,9	16,9	6,9	12,3
Longs métrages	2,7	1,1	2,0	37,4	15,4	27,3	40,0	16,5	29,3
Téléséries	2,4	1,0	1,7	2,0	0,8	1,5	4,4	1,8	3,2
Jeux-questionnaires	4,9	2,0	3,5	4,3	1,8	3,2	9,1	3,8	6,7
Autres	10,4	4,3	7,6	60,0	24,7	43,9	70,5	29,0	51,5
Sous-total	1,6	0,7	1,2	,6	0,2	0,4	2,2	0,9	1,6
Arts, lettres, sciences	7,1	2,9	5,2	,6	0,2	0,3	7,6	3,1	5,5
Sports	70,2	28,9	51,3	66,7	27,4	48,7	136,9	56,3	100,0
Total									

CTV	Émissions canadiennes			Émissions étrangères			Ensemble des émissions		
	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]
Information									
Actualités	61,5	14,6	30,1	—	—	—	61,5	14,7	30,1
Affaires publiques	17,6	4,2	8,6	,04	—	—	17,6	4,2	8,6
Autres	8,7	2,1	4,3	,2	—	0,1	8,9	2,1	4,4
Sous-total	87,8	20,9	43,0	,2	—	0,1	88,0	21,0	43,1
Enfants	1,2	0,3	0,6	,5	0,1	0,3	1,8	0,4	0,9
Divertissement									
Longs métrages	1,5	0,4	0,7	20,1	4,8	9,8	21,6	5,1	10,6
Téléséries	12,7	3,0	6,2	34,0	8,1	16,7	46,7	11,1	22,8
Jeux-questionnaires	,9	0,2	0,4	,6	0,2	0,3	1,5	0,4	0,7
Autres	11,0	2,6	5,4	3,1	0,7	1,5	14,1	3,4	6,9
Sous-total	26,0	6,2	12,7	57,9	13,8	28,3	83,9	20,0	41,0
Arts, lettres, sciences	1,6	0,4	0,8	,1	—	—	1,7	0,4	0,8
Sports	24,8	5,9	12,1	4,3	1,1	2,1	29,1	6,9	14,2
Total	144,4	32,7	69,2	63,0	15,0	30,8	204,4	48,7	100,0

Les totaux peuvent ne pas correspondre parfaitement à l'addition des chiffres puisque ceux-ci ont été arrondis.

Nota : a. Coût en pourcentage des recettes de publicité.
b. Coût en pourcentage des dépenses de programmation totales.
c. Y compris la station polyglotte de Toronto.
Source : Enquête spéciale de Statistique Canada.

Tableau 17.11 (suite)

Affiliées privées de CBC	Émissions canadiennes			Émissions étrangères			Ensemble des émissions		
	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]
Information									
Actualités	9,7	14,3	55,8	,1	0,1	0,3	9,8	14,4	56,1
Affaires publiques	1,5	2,2	8,5	,1	0,2	0,7	1,6	2,4	9,2
Autres	1,7	2,5	9,6	,04	0,1	0,3	1,7	2,5	9,9
Sous-total	12,9	17,0	73,9	,2	0,4	1,3	13,1	19,3	75,2
Enfants	,1	0,2	0,7	,04	—	0,2	,2	0,2	0,9
Divertissement									
Longs métrages	,1	0,2	0,8	1,0	1,4	5,3	1,1	1,6	6,1
Téléséries	,1	0,2	0,7	1,5	2,2	8,7	1,7	2,4	9,4
Jeux-questionnaires	,1	0,1	0,5	,2	0,3	1,2	,3	0,4	1,7
Autres	,1	0,1	0,5	,3	0,4	1,6	,4	0,6	2,1
Sous-total	,4	0,6	2,5	2,9	4,3	16,8	3,4	5,0	19,3
Arts, lettres, sciences	,2	0,3	1,2	—	—	—	,2	0,3	1,2
Sports	,6	0,9	3,4	—	—	—	,6	0,9	3,4
Total	14,3	21,0	81,7	3,2	4,7	18,3	17,5	25,7	100,0

Ensemble des stations privées de langue anglaise	Émissions canadiennes			Émissions étrangères			Ensemble des émissions		
Information	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]
Actualités	104,4	14,3	29,1	2,2	0,3	0,6	106,6	14,6	29,7
Affaires publiques	28,0	3,8	7,8	2,7	0,4	0,7	30,7	4,2	8,5
Autres	18,8	2,6	5,2	0,3	—	0,1	19,1	2,6	5,3
Sous-total	151,2	20,7	42,1	5,2	0,7	1,4	156,4	21,4	43,5
Enfants	1,9	0,3	0,6	1,4	0,2	0,4	3,3	0,5	1,0
Divertissement									
Longs métrages	2,1	0,3	0,6	37,4	5,1	10,5	39,5	5,4	11,1
Téléséries	15,5	2,1	4,3	73,0	10,0	20,3	88,4	12,1	24,6
Jeux-questionnaires	3,4	0,5	1,0	2,9	0,4	0,8	6,3	0,9	1,8
Autres	15,9	2,1	4,4	7,6	1,0	2,1	23,6	3,1	6,5
Sous-total	36,9	5,0	10,3	120,9	16,5	33,7	157,7	21,5	44,0
Arts, lettres, sciences	3,4	0,5	1,0	0,7	0,1	0,2	4,1	0,6	1,2
Sports	32,4	4,4	9,0	4,8	0,7	1,3	37,3	5,1	10,3
Total	225,9	30,9	63,0	132,9	18,2	37,0	358,8	49,1	100,0

Les totaux peuvent ne pas correspondre parfaitement à l'addition des chiffres puisque ceux-ci ont été arrondis.

Nota : a. Coût en pourcentage des recettes de publicité.
b. Coût en pourcentage des dépenses de programmation totales.
c. Y compris la station polyglotte de Toronto.

Source : Enquête spéciale de Statistique Canada.

indépendantes pour des émissions canadiennes et 62 p. 100 de ceux de CTV et de ses affiliées. Ces derniers ont investi dans les émissions de sports un pourcentage proportionnellement plus élevé de leur budget d'émissions canadiennes par rapport aux indépendants, soit 17 p. 100 en 1985 contre 10 p. 100.

Le reste du budget affecté à des émissions canadiennes représente les sommes consacrées à l'achat d'autres genres d'émissions, qui constituent plus des deux tiers du total des heures d'écoute de la télévision anglaise. Dans le cas des émissions canadiennes pour enfants, les dépenses totales de l'ensemble des télédiffuseurs privés anglais se sont élevées en 1985 à 1,9 million de dollars, soit environ un cinquième de 1 p. 100 de leurs recettes et 1 p. 100 du total des sommes affectées à l'achat d'émissions canadiennes. La même année, les fonds affectés par les télédiffuseurs privés anglais aux émissions artistiques, littéraires et scientifiques ont été de l'ordre de 3,4 millions de dollars, soit à peu près 1,5 p. 100 du total des sommes réservées à l'achat d'émissions canadiennes.

Les stations indépendantes ont consacré 15 p. 100 de leur budget de programmation canadienne à des émissions de divertissement, catégorie qui comprend les longs métrages, les téléséries de tous genres et les jeux télévisés. CTV, quant à lui, a consacré 18 p. 100 de son budget d'émissions canadiennes à des émissions de cette catégorie, qui sont en fait les plus populaires. Dans la catégorie importante des séries produites pour la télévision, les indépendants ont dépensé 2,7 millions de dollars, contre près de cinq fois plus pour CTV, avec 12,7 millions de dollars.

À titre de comparaison, mentionnons que les stations indépendantes ont consacré 37,4 millions de dollars à l'achat de téléséries étrangères, soit 14 fois plus que les sommes affectées aux téléséries canadiennes. CTV et ses affiliées ont dépensé presque trois fois plus pour l'achat de téléséries étrangères que pour les feuilletons canadiens — soit 34 millions de dollars contre 12,7 millions de dollars. Il convient de signaler ici que les dépenses de programmation canadienne englobent la participation financière des télédiffuseurs canadiens privés à des coproductions et à des coentreprises, notamment celles réalisées avec des télédiffuseurs et des producteurs américains et qui peuvent être considérées comme des émissions canadiennes, aux termes de la définition du CRTC.

Abordons maintenant le secteur de la télévision de langue française, dont la structure des dépenses est très différente, comme nous l'avons vu précédemment. Tout d'abord, les télédiffuseurs privés français consacrent un pourcentage beaucoup moins élevé de leur budget de programmmation à des émissions étrangères que ne le font les stations et réseaux privés anglais, soit 12 p. 100 en 1985 contre 37 p. 100. Ensuite, ils ont consacré une proportion sensiblement moins élevée de leur budget de programmation à l'actualité télévisée soit 23 p. 100, contre 30 p. 100 chez leurs homologues anglophones. Cependant, les dépenses totales effectuées au titre de toutes les catégories d'émissions d'information sont relativement comparables puisqu'elles ont représenté 40 p. 100 du budget de programmation dans le cas de la télévision privée de langue française contre 43 p. 100 pour celle de langue anglaise.

Là où il y a toutefois une différence notable, c'est que les télédiffuseurs privés français consacrent 44 p. 100 de leurs dépenses totales de programmation aux émissions de divertissement canadiennes tandis que leurs homologues

Tableau 17.12 Dépenses de programmation par catégorie d'émissions-réseaux privés de langue française, exercice clos le 31 août 1985

(en millions de dollars)

TVA	Émissions canadiennes			Émissions étrangères			Ensemble des émissions		
	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]
Information									
Actualités	15,6	13,5	22,8	—	—	—	15,6	13,5	22,8
Affaires publiques	2,7	2,4	4,0	—	—	—	2,7	2,4	4,0
Autres	8,5	7,4	12,5	—	—	—	8,5	7,4	12,5
Sous-total	26,9	23,3	37,3	—	—	—	26,9	23,3	39,3
Enfants	,1	0,1	0,2	—	—	—	,1	0,1	0,2
Divertissement									
Longs métrages	,9	0,8	1,3	2,6	2,3	3,9	3,6	3,1	5,2
Téléséries	9,9	8,6	14,5	4,7	4,1	6,9	14,6	12,7	21,4
Jeux-questionnaires	3,5	3,0	5,1	—	—	—	3,5	3,0	5,1
Autres	16,1	13,9	23,6	,8	0,6	1,1	16,9	14,5	24,7
Sous-total	30,5	26,3	44,5	8,1	7,0	11,9	38,6	33,3	56,4
Arts, lettres, sciences	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sports	2,8	2,4	4,0	,1	0,1	0,1	2,9	2,5	4,1
Total	60,3	52,1	88,0	8,2	7,1	12,0	68,4	59,2	100,0

Tableau 17.12 (suite)

Affiliées privées de CBC	Émissions canadiennes			Émissions étrangères			Ensemble des émissions		
	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]
Information									
Actualités	1,9	13,8	29,1	—	—	—	1,9	13,8	29,1
Affaires publique	1,3	9,3	19,8	—	—	—	1,3	9,3	19,8
Autres	,01	0,1	0,2	—	—	—	,01	0,1	0,2
Sous-total	3,1	23,2	49,1	—	—	—	3,1	23,2	49,1
Enfants	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Divertissement									
Longs métrages	—	—	—	,7	5,0	10,5	,7	5,0	10,5
Téléséries	,01	0,1	0,2	,1	0,9	1,9	,1	1,0	2,2
Jeux-questionnaires	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Autres	2,3	17,1	36,2	,02	0,1	0,3	2,3	17,2	36,4
Sous-total	2,3	17,2	36,4	,8	6,0	12,7	3,1	23,2	49,1
Arts, lettres, sciences	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sports	,1	0,9	1,8	—	—	—	,1	0,9	1,8
Total	5,6	41,3	87,3	,8	6,0	12,7	6,4	47,3	100,0

Ensemble des stations privées de langue française	Émissions canadiennes			Émissions étrangères			Ensemble des émissions		
	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]
Information									
Actualités	17,5	13,5	23,4	—	—	—	17,5	13,5	23,4
Affaires publiques	4,0	3,1	5,3	—	—	—	4,0	3,1	5,3
Autres	8,6	6,6	11,4	—	—	—	8,6	6,6	11,4
Sous-total	30,0	23,2	40,1	—	—	—	30,0	23,2	40,1
Enfants	,1	0,1	0,2	—	—	—	,1	0,1	0,2
Divertissement									
Longs métrages	,9	0,7	1,2	3,3	2,6	4,4	4,2	3,3	5,6
Téléséries	9,9	7,7	13,3	4,8	3,7	6,5	14,8	11,4	19,7
Jeux-questionnaires	3,5	2,7	4,7	—	—	—	3,5	2,7	4,7
Autres	18,4	14,3	24,6	,7	0,6	1,0	19,2	14,7	25,7
Sous-total	32,8	25,4	43,8	8,9	6,9	11,9	41,7	32,3	55,7
Arts, lettres, sciences	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sports	2,9	2,3	3,9	,1	0,7	0,1	3,0	2,4	4,0
Total	65,8	51,0	88,0	9,0	7,0	12,0	74,8	58,0	100,0

Les totaux peuvent ne pas correspondre parfaitement à l'addition des chiffres puisque ceux-ci ont été arrondis.

Nota : a. Coût en pourcentage des recettes de publicité.
b. Coût en pourcentage des dépenses de programmation totales.
c. Y compris la station polyglotte de Toronto.
Source : Enquête spéciale de Statistique Canada.

Tableau 17.12 (suite)

Ensemble des stations privées du Canada	Émissions canadiennes			Émissions étrangères			Ensemble des émissions		
	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]	$	%[a]	%[b]
Information									
Actualités	121,9	14,2	28,1	2,2	0,3	0,5	124,1	14,4	23,6
Affaires publiques	32,0	3,7	7,4	2,7	0,3	0,6	34,7	4,0	8,0
Autres	27,3	3,2	6,3	,3	—	0,1	27,7	3,3	6,4
Sous-total	181,2	21,1	41,8	5,2	0,6	1,2	186,4	21,7	43,0
Enfants	2,1	0,2	0,5	1,4	0,2	0,3	3,4	0,4	0,8
Divertissement									
Longs métrages	3,0	0,4	0,7	40,7	4,7	9,4	43,8	5,1	10,1
Téléséries	25,4	2,9	5,9	77,8	9,0	17,9	103,2	12,0	23,8
Jeux-questionnaires	6,9	0,8	1,6	2,9	0,3	0,7	9,7	1,1	2,2
Autres	34,4	4,0	7,9	8,4	1,0	1,9	42,8	5,0	9,9
Sous-total	69,7	8,1	16,1	129,8	15,0	29,9	199,4	23,2	46,0
Arts, lettres, sciences	3,4	0,4	0,8	,7	0,1	0,2	4,1	0,5	0,9
Sports	35,4	4,1	8,1	4,9	0,6	1,1	40,3	4,6	9,3
Total	291,7	33,9	67,3	141,9	16,5	32,7	433,6	50,4	100,0

Les totaux peuvent ne pas correspondre parfaitement à l'addition des chiffres puisque ceux-ci ont été arrondis.

Nota : a. Coût en pourcentage des recettes de publicité.
b. Coût en pourcentage des dépenses de programmation totales.
c. Y compris la station polyglotte de Toronto.

Source : Enquête spéciale de Statistique Canada.

anglais n'y affectent que 10 p. 100 de leur budget. Même si les recettes des stations et des réseaux privés francophones représentent à peine un cinquième du total des recettes des télédiffuseurs privés anglais, les montants consacrés aux émissions de divertissement canadiennes ont été à peu près comparables : 33 millions dans un cas, contre 37 millions dans l'autre. Par ailleurs, les télédiffuseurs français ne dépensent que des sommes infimes pour les émissions destinées aux enfants et nettement moins que leurs homologues anglais dans le domaine des sports.

Toutes ces données sur les dépenses de programmation illustrent deux faits fondamentaux. D'une part, elles indiquent quelles sortes d'émissions les télédiffuseurs diffusent afin d'attirer le public et d'augmenter leurs recettes publicitaires. D'autre part, elles permettent de connaître le coût des divers genres d'émissions susceptibles d'attirer les auditeurs. C'est un équilibre entre ces deux éléments qui constitue l'essence même de l'opération commerciale de la télévision privée.

Il est évident que les télévisions anglophone et francophone évoluent toutes deux dans des environnements très différents. Jusqu'à présent du moins, il s'est avéré possible de produire des émissions de divertissement en français à bien moindres frais que pour celles diffusées à la télévision anglaise, tout en s'attirant un vaste auditoire. Mais il est probable que cet avantage ira s'amenuisant au fur et à mesure que s'accroîtra la pénétration du câble au Québec et que la concurrence s'intensifiera par suite de la venue du second réseau privé de langue française. Dans l'analyse des écarts des coûts supportés par la télévision francophone et anglophone pour la production d'émissions de divertissement populaires, il faut cependant tenir compte des ressources très différentes dont disposent les deux groupes. En effet, les recettes des télédiffuseurs privés anglophones sont cinq fois plus élevées que celles de leurs homologues francophones. Même s'il leur en coûte beaucoup plus pour produire des émissions canadiennes susceptibles d'attirer les téléspectateurs, il reste que leurs moyens sont beaucoup plus considérables.

Dans le cas de la télévision anglaise, il faut tenir compte d'une facteur déterminant : il est beaucoup plus économique d'attirer les téléspectateurs et d'accroître les recettes publicitaires avec des émissions étrangères (américaines, la plupart du temps) qu'avec des productions canadiennes. De façon générale, il coûte 10 fois plus cher de produire une émission canadienne que d'acheter une émission américaine du même type. Même si l'émission canadienne plaît autant et même davantage aux téléspectateurs canadiens, ou qu'elle permet de recueillir autant, voire plus, de recettes publicitaires (mais ce n'est généralement pas le cas), l'écart entre le prix des émissions canadiennes et celui des émissions américaines est tel qu'il demeure plus avantageux d'importer.

Plus de 86 p. 100 — soit 110 millions de dollars — du total des fonds consacrés par les télédiffuseurs privés anglais aux téléséries et aux longs métrages vont à l'achat d'émissions étrangères, contre moins de 18 millions de dollars pour les émissions canadiennes. Si les téléspectateurs ne voient pas une vaste gamme de produits canadiens dans ces catégories importantes, c'est parce qu'il n'est pas de l'intérêt commercial des télédiffuseurs privés de leur offrir ce choix. Le problème n'est pas — et n'a jamais été — qu'on ait offert aux

téléspectateurs canadiens-anglais des émissions canadiennes attrayantes et produites avec des moyens suffisants et que ceux-ci les aient dédaignées.

La question fondamentale qui se pose sur le plan de la réglementation au Canada est de savoir où doit se situer le point d'équilibre entre l'intérêt commercial et le droit qu'a le public de voir des émissions canadiennes, en contrepartie de l'utilisation par les télédiffuseurs privés des fréquences publiques et de la protection qui leur est accordée, dans le processus d'octroi des licences, contre la concurrence illégitime. Si on veut savoir où l'on a situé ce point d'équilibre dans le passé, il suffit de regarder le niveau de rentabilité qu'ont atteint les diffuseurs privés.

Rentabilité

Comme on peut le voir au tableau 17.13, les marges de bénéfices d'exploitation et de profits avant impôts enregistrées par la télévision privée sont restées élevées et stables au cours des dix dernières années. Entre 1975 et 1984, les bénéfices d'exploitation se sont situés entre 22 et 25 p. 100 des recettes tandis que les profits avant impôts ont été de l'ordre de 17 à 20 p. 100 des revenus.

La rentabilité a été variable d'un groupe de stations à un autre, quoique relativement élevée pour toutes les catégories. Les affiliées de TVA ont toutefois, par rapport à leurs concurrents, connu un niveau de rentabilité extraordinairement élevé jusqu'en 1982. Par la suite, les bénéfices des stations affiliées à TVA et ceux de l'ensemble des télédiffuseurs français ont enregistré une baisse et se sont ensuite stabilisés au niveau de rentabilité réalisé par les diffuseurs anglais. Il est toutefois possible que cette baisse soit attribuable à la grève prolongée des techniciens de TVA en 1983 et en 1984.

Les stations affiliées à Radio-Canada desservent surtout des marchés de taille restreinte, mais proportionnellement, leurs bénéfices sont aussi importants, sinon plus que ceux des autres télédiffuseurs. Le tableau 17.14 présente les marges de profit réalisées par chaque groupe de stations. Le niveau de rentabilité des stations indépendantes tout au long de la période 1979-1984 a été systématiquement inférieur à la moyenne de l'ensemble de l'industrie. Cet écart s'explique peut-être par le fait que les stations indépendantes doivent consacrer un pourcentage plus élevé de leurs recettes à l'achat de programmes.

La télévision, contrairement à la radio, n'est pas une industrie caractérisée essentiellement par une système de gagnants et de perdants. En fait, au cours de la période 1979-1984, les stations rentables ont totalisé des bénéfices de 770 millions de dollars, alors que les pertes des stations déficitaires n'ont pas dépassé 20 millions de dollars.

Ce sont les stations de taille moyenne et importante qui ont eu en 1984 les marges de profit les plus élevées, les résultats enregistrés par les stations moyennes ayant été encore meilleurs que ceux des grandes stations. La rentabilité des petites stations, comme l'indique le tableau 17.15, a été beaucoup plus faible. Malgré tout, le nombre des stations rentables l'emporte de beaucoup sur celui des stations déficitaires, quelle que soit la catégorie de recettes considérée. Les rares perdants ont été pour la plupart, des petites stations produisant moins de 4 millions de dollars de recettes par an.

Tableau 17.13 Bénéfices d'exploitation et profits avant impôt des stations de télévision privées, 1974-1984[a]

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Bénéfices d'exploitation (en millions de dollars)	50,3	73,5	77,6	96,7	113,3	125,5	161,0	189,0	197,9	222,7
Bénéfices d'exploitation en % des recettes	22,2	26,1	23,5	24,1	23,9	22,5	24,9	25,6	25,2	24,8
Profits avant impôt (en millions de dollars)	37,9	57,9	59,6	77,5	91,3	98,5	123,5	145,5	145,7	163,3
Profit avant impôt en % des recettes	16,7	20,6	18,0	19,3	19,2	17,7	19,1	19,7	18,6	18,1

Nota : a. Comprend les résultats issus de l'exploitation des réseaux.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 17.14 Marges de profit de la télévision privée par catégorie, 1979-1984[a]

(en pourcentage)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Stations de langue anglaise						
Affiliées de CBC	21,0	18,9	19,9	20,1	21,8	24,8
Affiliées de CTV	18,2	18,9	21,0	22,0	21,4	19,8
Indépendantes	11,3	7,1	9,3	11,6	12,0	14,0
TOTAL	16,6	15,2	17,0	18,3	18,4	18,5
Stations de langue française						
Affiliées de Radio-Canada	17,8	24,5	7,4	13,4	16,8	23,0
Affiliées de TVA	31,5	27,6	30,5	27,7	20,1	15,6
TOTAL	29,6	27,2	28,0	26,3	19,7	16,5
Ensemble des stations	19,3	17,7	19,1	19,7	18,6	18,2

Nota : a. Comprend les résultats issus de l'exploitation des réseaux.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 17.15 Rentabilité des stations de télévision privées, par catégorie de recettes, 1984

Recettes	Moins de $ 1 500 000	$ 1 500 000 à 2 500 000	$ 2 500 000 à 4 000 000	$ 4 000 000 à 7 000 000	$ 7 000 000 à 15 000 000	$ 15 000 000 à 25 000 000	$ 25 000 000 et plus	Ensemble des stations
Nombre d'unités déclarantes[a]	20	11	10	13	6	6	13	79
Total des recettes (millions de dollars)	16,9	22,9	32,7	63,9	71,4	105,0	585,9	898,8
Profits avant impôt (millions de dollars)	2,2	2,5	5,7	13,4	16,6	18,5	104,5	163,3
Profits en % des recettes	13,0	10,9	17,4	21,0	23,2	17,6	17,8	18,2
Nombre d'unités déclarant des pertes	5	1	1	1	0	0	1	9
Recettes des unités ayant déclaré des pertes (millions de dollars)	3,5	2,2	3,7	5,4	0	0	29,3	44,1
Montant des pertes (millions de dollars)	(0,237)	(1,4)	(0,024)	(0,018)	0	0	(1,8)	(3,5)
Nombre d'unités déclarant des profits	15	10	9	12	6	6	12	70
Recettes des unités déclarant des profits (millions de dollars)	13,4	20,7	29,0	58,5	71,4	105,0	556,6	854,7
Montant des profits (millions de dollars)	2,4	3,9	5,7	13,4	16,6	18,5	106,3	166,9

Nota : a. De façon générale, chaque unité déclarante correspond à une station de télévision en opération, cependant, quelques unités sont constituées de plus d'une station fournissant un rapport financier conjoint au CRTC. Les résultats issus de l'exploitation du réseau CTV ont été répartis entre ses stations affiliées selon une formule établie par le réseau et utilisée par le CRTC.

Source : CRTC, Division de l'analyse de statistiques-industrie.

Structure et résultats de l'industrie

La télévision est davantage un média national qu'un média local. Pour diffuser une programmation nationale, il est indispensable de bénéficier de structures de réseau canadien efficaces ou d'autres mécanismes permettant le regroupement des ressources de production à l'échelle nationale, tant pour le réseau francophone que pour le réseau anglophone. En l'absence de ces mécanismes, même plusieurs volumes de règlements ne permettront pas d'atteindre les objectifs de programmation que nous recommandons ici.

La réalité est la même dans tous les pays : les stations individuelles n'ont généralement pas les moyens de financer autre chose que les bulletins et les magazines d'informations. Dans tous les pays, on compte donc sur les réseaux pour les émissions de divertissement, les actualités et les informations nationales. Dans la structure classique de réseau nord-américaine, la station affiliée locale remplit une partie de sa grille horaire, notamment à l'heure du souper, avec des émissions locales; en dehors des heures de pointe, de nombreuses stations présentent également des émissions distribuées sur une grande échelle — de vieux films, dans la plupart des cas, ou des reprises de téléséries déjà présentées sur le réseau. L'essentiel de la programmation de toutes les stations affiliées reste cependant constituée par la programmation réseau, qui tire d'importantes recettes de la vente de publicité diffusée par un grand nombre de stations. Les émissions les plus regardées sont celles du réseau, et non des régions. Les chiffres relatifs à cette question figurent dans le chapitre 5.

Au cours d'une interview récente, David Jones, président de l'*Australian Broadcasting Tribunal* jusqu'en 1985, déclarait que le regroupement en réseaux était essentiel pour un pays qui souhaite diffuser une production nationale importante[4]. On retrouve la même idée dans la structure de la télévision britannique et dans celle des États-Unis, où trois grands réseaux nationaux accaparent le petit écran depuis plusieurs dizaines d'années.

Au Canada également, la plupart des stations sont affiliées à un réseau mais la part des recettes de publicité qui reviennent aux réseaux est relativement modeste. En 1984, les réseaux ont récupéré 22 p. 100 à peine des recettes publicitaires de l'industrie canadienne contre 45 p. 100 aux États-Unis[5]. La puissance relative des réseaux américains est plus évidente lorsque l'on examine les recettes de publicité nationales, dont découlent les budgets des réseaux. Aux États-Unis, 60 p. 100 des recettes nationales de publicité télévisée vont aux réseaux, contre 28 p. 100 au Canada. Si les réseaux canadiens avaient eu droit à la même part de publicité nationale que leurs homologues américains, ils auraient encaissé 454 millions de dollars en 1984, soit plus du double de leurs recettes actuelles qui sont de 215 millions de dollars. L'effet conjugué de la modicité des fonds per capita consacrés à la publicité télévisée au Canada et du faible total des recettes publicitaires, dont bénéficient les réseaux, explique que les recettes collectées par les réseaux canadiens ne représentent que 2,5 p. 100 de celles des réseaux américains.

L'industrie de la télédiffusion canadienne parvient à compenser la faible concentration des ressources qui la caractérise par le fait, qu'à la différence de son voisin américain, elle peut choisir d'acheter des programmes étrangers au

lieu de produire les catégories d'émissions les plus coûteuses. Si l'on veut que la télévision privée canadienne — dont la croissance a été rapide et soutenue au cours des vingt-cinq dernières années — puisse apporter à la production de programmes canadiens de divertissement diffusés aux heures de grande écoute une contribution qui soit plus en rapport avec ses profits, il faudra effectuer un regroupement des ressources à l'échelle nationale beaucoup plus systématique qu'il ne l'est actuellement. Pour l'instant, et il ne faut guère s'en étonner, ce sont les réseaux francophone et anglophone de Radio-Canada qui assument la plus grande part des frais de production de programmes nationaux canadiens. Naturellement, il est indéniable que, dans les secteurs qui les intéressent, CTV et TVA ont effectivement apporté une contribution valable. Mais dans l'ensemble, la contribution des réseaux privés à la réalisation des objectifs nationaux de programmation a été incontestablement limitée. Du côté anglais, l'implantation des services de télévision privée et la prestation de journaux et de magazines télévisés nationaux ou locaux étant désormais assurées, il convient de passer à l'étape suivante qui consiste, pour les télévisions privées anglaises, à apporter une contribution substantielle à la production de programmes de divertissement canadiens. Pour ce qui est de la télévision francophone que nous avons évoquée dans le chapitre 8, les priorités ne sont pas les mêmes.

La répartition des recettes commerciales entre les différentes stations et leurs réseaux est déterminée par les accords d'affiliation, qui précisent quel est le temps d'antenne que chaque station doit réserver à la programmation réseau, ainsi que la façon dont la station et le réseau doivent se partager les recettes tirées de la vente du temps publicitaire sur les émissions réseau. C'est le CRTC qui décide du nombre de stations et de réseaux qu'il va autoriser et qui détermine les conditions rattachées aux deux catégories de licence. Les stations affiliées ne peuvent annuler leur affiliation sans l'approbation du Conseil. Les accords d'affiliation entre les stations et les réseaux sont assujettis à l'approbation du Conseil, qui vérifie leur conformité aux objectifs de sa politique.

CTV

Au Canada, les réseaux de télévision privés ont vu le jour en 1961, l'année où CTV a commencé à présenter des émissions. À ses débuts, CTV retransmettait les matchs de la Ligue canadienne de football, et ses huit stations affiliées se regroupaient pour offrir quotidiennement un journal télévisé national à 22 h 30. À la fin de 1961, CTV ne fournissait que neuf heures de programmation par semaine.

Depuis lors, la programmation distribuée par le réseau CTV à ses stations affiliées a atteint 66 heures par semaine, y compris les actualités nationales. Le service d'information opère à partir du siège social établi à Toronto et dispose de bureaux à Montréal et à Ottawa, de reporters dans six autres villes canadiennes et de correspondants à Washington, Londres et Pékin. Ce service réunit ses informations principalement par l'intermédiaire de ses stations affiliées et de ses bureaux régionaux. Les images sont fournies aux stations affiliées par les circuits à micro-ondes loués par CTV.

CTV assure également une bonne couverture des événements sportifs nationaux, diffuse *Canada AM*, une émission matinale très populaire, et présente depuis vingt ans un magazine hebdomadaire, institulé *W5*. Bien que le rôle de CTV ait été de plus en plus important au cours des vingt-cinq dernières années, l'équipe chargée par le Groupe de travail de faire une analyse des bulletins d'informations radiodiffusés et télédiffusés a signalé que « la difficulté d'obtenir des fonds d'exploitation de la part des stations membres a été une source perpétuelle de problèmes pour l'extension des émissions d'actualités et des magazines à CTV[6] ». Le réseau a connu les mêmes difficultés pour obtenir les fonds nécessaires à la production d'émissions de divertissement même si, comme nous l'avons vu plus tôt, la contribution de CTV et de ses affiliées se compare favorablement avec celle des stations indépendantes.

Les réseaux canadiens de télévision privée anglophone ont presque toujours eu des difficultés à mettre en place des structures de réseau efficaces. En 1965, quatre ans à peine après la mise en service de CTV, le Comité Fowler sur la radiodiffusion signalait que « le réseau de CTV se heurtait à des difficultés financières ». Le Comité concluait en disant que :

> [. . .] les stations affiliées ont une puissance commerciale telle qu'elles ont pu négocier des ententes qui laissent au réseau lui-même peu d'espoir de succès financier. La principale difficulté vient du fait que les affiliées du réseau ne veulent pas que CTV soit prospère[7].

Par ailleurs, le rapport Fowler notait qu'en signant des accords qui prévoyaient de laisser un minimum de recettes aux réseaux, les affiliées « avaient diminué les moyens de CTV d'assurer un service national suffisant ». Le Comité Fowler n'en pensait pas moins que « les stations privées avaient des responsabilités nationales autant que locales » et que, pour réaliser ces objectifs nationaux, il convenait de mettre en place « un réseau privé national de télévision[8]. »

La structure de CTV étudiée à l'époque par Fowler était bien différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Les investisseurs privés détenaient une participation majoritaire dans le réseau tandis que les affiliées ne possédaient que 23 ou 24 p. 100 des actions. En dépit des mises en garde du Comité Fowler, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion a autorisé les affiliées à acquérir des intérêts majoritaires dans le réseau peu après la présentation du rapport Fowler. Depuis lors, le réseau CTV a été administré comme une coopérative sans but lucratif. À l'heure actuelle, Baton Broadcasting, de Toronto, détient 24,1 p. 100 des actions et possède les affiliées de Regina, Toronto et Saskatoon. La British Columbia Television (BCTV), détenue et contrôlée par la Western International Communications, détient 16 p. 100 des actions. CFCF Inc., détenue et contrôlée par Jean Pouliot et sa famille, détient 13,8 p. 100 des actions. Les autres actions sont réparties entre les propriétaires des autres 16 affiliées à part entière, aucun d'entre eux ne détenant plus de 8,2 p. 100 des actions.

La structure du réseau CTV prévoit trois catégories d'affiliées possibles: les 16 stations actionnaires ou affiliées à part entière, les affiliées ordinaires (les stations dont les recettes sont inférieures à 2 millions de dollars par an), et les affiliées auxiliaires. Il y a pour l'instant cinq affiliées auxiliaires, constituées

essentiellement pour permettre la pénétration de CTV dans les petits marchés déjà desservis par des affiliées de Radio-Canada. Elles ne devraient pas contribuer financièrement au fonctionnement du réseau.

L'accord type de CTV, déposé auprès du CRTC en 1979, stipule que le réseau « doit verser aux affiliées à part entière un pourcentage des recettes publicitaires de la programmation du réseau, après déduction des frais de distribution et du coût des émissions. Ce pourcentage, fixé par les administrateurs sera de 75 p. 100 ou autre » [traduction]. C'est ainsi que les actionnaires de CTV reçoivent 75 p. 100 des recettes nettes tirées de la vente d'un temps d'antenne aux annonceurs, à l'intérieur du temps réservé au réseau, ce qui laisse au réseau 25 p. 100 des recettes nettes pour constituer son fonds d'exploitation.

Un certain nombre d'autres facteurs influent sur la répartition des recettes entre le réseau et ses affiliées. D'une part, il faut tenir compte du nombre d'heures de programmation réseau que les affiliées sont tenues de diffuser. Pour l'instant, ce nombre est fixé à un minimum de 60 heures par semaine, soit une moyenne d'un peu moins de 9 heures par jour. Ce temps comprend les 36 heures et 20 minutes par semaine, soit un peu plus de 5 heures par jour, réservées à la diffusion « d'émissions réseau courantes », le reste du temps étant consacré aux « émissions réseau spéciales » telles que les événements particuliers, la couverture régulière de l'actualité et les sports.

L'entente d'affiliation de CTV définissant le minimum d'heures de programmation réseau régulières ne prévoit que 12 heures par semaine aux heures de forte écoute (de 19 h à 23 h). De façon générale, les conditions imposées par l'accord aux stations quant au temps réseau ne sont pas extrêmement onéreuses.

Cela dit, c'est le conseil d'administration ou le comité exécutif de CTV représentant les affiliées actionnaires qui détermine la répartition du temps réseau dans la grille horaire de chaque station affiliée. La durée totale d'émissions réseau de CTV comprend en moyenne plus de 10 heures par semaine de sports et près de 20 heures d'informations et d'actualités. La responsabilité de la vente du temps publicitaire pendant ces heures incombe uniquement au réseau, même si les stations peuvent utiliser à leur gré le temps publicitaire invendu.

Le service réseau de CTV comprend ce qu'on appelle « le temps d'antenne réservé aux stations », en plus des 60 heures d'émissions réseau mentionnées ci-dessus. Ce temps est en grande partie réservé à la diffusion de programmes étrangers achetés par le réseau pour ses stations affiliées. Dans ce contexte, le réseau fournit environ 25 heures par semaine de programmes complémentaires. Ce sont plutôt les stations affiliées que le réseau qui vendent la publicité dans cette programmation. Les stations remboursent au réseau le coût d'acquisition des émissions.

Sur les 60 heures de vente de temps d'antenne réseau de CTV, les deux tiers environ des émissions fournies par le réseau à ses affiliées, soit à peu près 40 heures par semaine, sont d'origine canadienne. Ces programmes sont constitués à raison d'un peu moins de 90 p. 100 d'émissions d'informations ou de sports. Le reste correspond à des programmes de divertissement : des longs métrages, des dramatiques, des variétés et de la musique, des *talk shows*, etc. Le lecteur trouvera dans le chapitre 5 la composition des programmes de divertissement canadiens du réseau CTV.

La plupart des émissions d'origine étrangère (1/3 du total) diffusées par le réseau sont des programmes de divertissement, mais on compte aussi une part importante d'émissions sportives. À peu près 80 p. 100 de tous les programmes de divertissement fournis par CTV à ses affiliées sur le temps réseau sont d'origine étrangère.

On ne dispose pas d'informations sur les dépenses de programmation du réseau lui-même, mais seulement sur les dépenses combinées de CTV et de ses stations affiliées. Le tableau 17.11 montre que ces dépenses sont réparties selon un rapport d'environ 70/30 entre les émissions canadiennes et étrangères. Toutefois, en 1985, 78 p. 100 du total des dépenses de programmation canadienne ont été consacrées aux journaux télévisés, aux magazines d'information et aux sports.

Sur un total de 68,3 millions de dollars dépensés par le réseau et ses affiliées pour l'achat de longs métrages et de téléséries, 54,1 millions de dollars, soit 79 p. 100, ont été consacrés à l'acquisition d'émissions étrangères pour l'exercice clos le 31 août 1985. Les 14,2 millions de dollars consacrés aux programmes canadiens par le réseau et ses affiliées englobaient les dépenses de production interne, de co-production, de participation à des productions indépendantes et le paiement de droits de diffusion.

Comme nous l'avons signalé au chapitre 14 dans notre analyse du Fonds de développement, les télédiffuseurs n'ont pas accordé aux projets du Fonds le soutien financier qu'on attendait d'eux. Les redevances versées par les télédiffuseurs aux producteurs en contrepartie de la diffusion de leurs émissions restent modestes. Étant donné que CTV est le principal programmateur de la télévision privée, un accroissement de sa contribution est indispensable si l'on veut atteindre les objectifs de la politique de radiodiffusion.

Les résultats positifs régulièrement enregistrés par les affiliées de CTV sont en fait remarquables. En 1985, les affiliées représentaient 30 p. 100 de l'audience anglophone, un chiffre très proche des 31 p. 100 de 1971. CTV et ses affiliées ont raflé 51,5 p. 100 de toutes les recettes de publicité nationale de télévision en 1984, contre 47,4 p. 100 en 1979. Alors que la part de CTV dans l'ensemble de la publicité télévisée a aussi progressé au cours de cette période, passant de 44 à 48 p. 100, les bénéfices des affiliées en 1984, avant les 85,7 millions de dollars versés en intérêts et impôts, ont atteint 25,3 p. 100 de leurs recettes totales s'élevant à 339 millions de dollars. Le réseau fonctionnant sur le modèle d'une coopérative, la presque totalité de ses bénéfices nets est distribuée à ses stations affiliées-actionnaires.

Le dynamisme de CTV est encore plus évident si l'on examine simplement la place qu'il occupe dans le milieu de la télévision anglaise. Les recettes combinées du réseau et de ses affiliées provenant uniquement des ventes publicitaires ont été en 1984 de 395,3 millions de dollars, soit 58 p. 100 des recettes commerciales totales de la télévision anglaise, contre 56 p. 100 en 1979. Au nombre des facteurs qui ont favorisé cette augmentation, mentionnons le transfert en 1981 de la station CHEK, de Victoria, passée de Radio-Canada à CTV.

Grâce à son pouvoir d'achat élevé, CTV peut acheter pour le compte de ses affiliées, des émissions et des droits de diffusion de films américains. Il jouit

d'une excellente position pour attirer les annonceurs nationaux. Dans une certaine mesure, il sert en même temps d'instrument d'interfinancement entre le groupe des stations importantes, affiliées à part entière, et les petites stations, affiliées auxiliaires. Presque toutes les grandes sociétés privées de télévision au Canada sont actionnaires de CTV. La plupart d'entre elles détiennent également des intérêts à la radio et six s'occupent en outre de câblodistribution et trois de transmission par satellite.

Toutes les sociétés actionnaires de CTV ont leurs propres studios de production qu'elles utilisent pour leurs réalisations et pour les productions du réseau, mais qui servent également à des producteurs indépendants. Pourtant, le réseau CTV dispose lui-même d'installations de production extrêmement réduites et n'est pas, à proprement parler, un producteur. À la différence des réseaux de Radio-Canada ou des réseaux américains, CTV ne possède aucune station. La programmation réseau est distribuée sur des circuits à micro-ondes loués.

Dans les premières années, l'essentiel des émissions de CTV était produit dans les studios de ses affiliées actionnaires. Mais aujourd'hui, grâce au Fonds de développement, les producteurs indépendants sont en mesure de lui offrir davantage de programmes. Il reste que CTV reçoit encore plus de la moitié de ses programmes canadiens de ses affiliées. La plupart proviennent d'ailleurs du même fournisseur, Glen Warren Productions, à Toronto, filiale de Baton Broadcasting.

Les principales stations affiliées actionnaires de CTV détiennent maintenant de nombreux autres intérêts dans la radiodiffusion canadienne. CHUM, par exemple, possède et contrôle, outre la station indépendante de Toronto, CITY-TV, deux réseaux satellite-câble : MuchMusic, la chaîne nationale de vidéoclips, et l'Atlantic Satellite Network (ASN), un service régional de transmission par satellite. MuchMusic tire une partie seulement de ses recettes de la publicité, alors qu'ASN et CITY-TV en dépendent entièrement. Deux autres actionnaires, BCTV et Selkirk, détiennent des participations financières dans la CANCOM, le service de satellite qui transmet huit signaux de télévision à l'échelle nationale. La famille Pouliot a récemment obtenu une licence l'autorisant à exploiter une nouvelle station de télévision de langue française à Montréal, ainsi que le réseau Quatre Saisons.

Avec l'apparition de nouveaux services nationaux comme MuchMusic ou régionaux tel le réseau ASN, détenus par les affiliées actionnaires, le réseau CTV est donc entré, d'une certaine manière, en compétition avec ces stations pour ce qui est des recettes publicitaires nationales. En outre, sept des huit canaux de télévision transmis par CANCOM sont intégralement financés par la publicité. Comme ces canaux présentent de la publicité sur les marchés de certaines stations affiliées de CTV, on en est venu à se préoccuper vivement de l'impact qu'ils pouvaient avoir sur les recettes du réseau et de ses stations affiliées. CANCOM étant naturellement désireux d'étendre ses services à de nouveaux marchés, il est normal que CTV et la plupart de ses affiliées s'inquiètent des répercussions possibles. C'est là un des nombreux exemples de conflits à l'intérieur du système de radiodiffusion, devant être résolu au sein d'une structure composée d'éléments multiples qui s'entremêlent. Ainsi, le président

du conseil d'administration du réseau CTV et celui du conseil d'administration de CANCOM ne sont qu'une seule et même personne qui préside également la Western International Communication (WIC) et le conseil de BCTV. Avec l'extension de la radiodiffusion canadienne, l'organisation structurelle de plus en plus complexe des activités des affiliées à part entière de CTV risque de donner lieu à l'apparition de certains conflits d'intérêt.

Au niveau des stations affiliées et du réseau, les possibilités de conflits d'intérêt sont à peu près les mêmes, comme l'avait mentionné, en conclusion à son rapport, le Comité Fowler. Les affiliées-actionnaires, par exemple, décident de la part de recettes publicitaires qui reviendra au réseau, de quelle façon ces recettes pourraient contribuer au développement des émissions canadiennes et quel pourcentage devrait être accordé aux stations, pour accroître leurs profits ou promouvoir d'autres intérêts. Ce sont également les affiliées à part entière qui décident seules des périodes d'antenne qui seront attribuées au réseau et de l'expansion du service global par l'augmentation du temps d'antenne réseau ou du temps réservé aux stations. Leurs décisions déterminent l'équilibre entre les recettes publicitaires nationales provenant du réseau et celles des stations affiliées, en particulier sur les grands marchés, ces stations vendant elles-mêmes du temps publicitaire à des annonceurs nationaux. Le réseau et les stations affiliées disposent de leurs propres équipes de vente, qui vendent du temps aux annonceurs nationaux. Les deux parties ont tout intérêt à pouvoir offrir à leurs acheteurs potentiels les émissions les plus populaires et les meilleures heures d'écoute.

Il importe, à notre avis, d'analyser dans quelle mesure les recettes provenant de la publicité télévisée servent à promouvoir les objectifs de la radiodiffusion. Au cours de l'exercice clos le 31 août 1985, 3,4 p. 100 seulement des recettes de CTV et de ses stations affiliées ont été consacrées à des investissements et au paiement de redevances pour la diffusion de téléséries et de longs métrages canadiens, alors que ce sont en fait les émissions les plus populaires.

Si le réseau CTV avait affecté entre 15 et 20 millions de dollars par année — au cours des trois premières années d'existence du Fonds de développement — à l'achat de productions indépendantes réalisées avec l'aide du Fonds, les téléspectateurs auraient eu beaucoup plus souvent l'occasion de voir des émissions canadiennes. Les choses ne se sont pas déroulées ainsi et sans une intervention au niveau réglementaire, il n'y a guère de raison pour que l'on progresse dans ce sens.

Si l'on veut pouvoir adopter des mesures efficaces, il convient de considérer le réseau et ses affiliées comme une seule et même entité et de tenir compte de leur part respective du temps d'antenne et des recettes. Nous avons été enchantés par la décision prise le 11 mars 1986 par le CRTC (CRTC 86-203), de proroger les licences d'un certain nombre d'affiliées de CTV pour pouvoir considérer la question de leur renouvellement en même temps que celui du réseau.

Recommandation

Que le CRTC envisage globalement le renouvellement des licences du réseau CTV et de celles de ses stations affiliées et qu'il procède à un examen approfondi des relations structurelles et financières entre le

réseau et ses affiliées pour s'assurer que ces modalités permettent au réseau d'apporter une contribution au système de la radiodiffusion, notamment par l'acquisition et la présentation d'émissions de divertissement canadiennes.

Les stations indépendantes

Les stations canadiennes de télévision indépendantes, qui sont toutes de langue anglaise, ont totalisé 238,3 millions de dollars de recettes en 1984, dont 211,8 millions provenaient de la vente de temps d'antenne publicitaire. Le taux de croissance des recettes de ces stations indépendantes entre 1979 et 1984 a été de 16,6 p. 100 par an, soit de 7,4 p. 100 en dollars constants. À vrai dire, les stations indépendantes ont connu la croissance la plus rapide de l'industrie et leurs recettes publicitaires ont représenté, en 1984, 31 p. 100 du total des recettes de la télévision privée anglaise.

Entre 1979 et 1984, la part d'écoute des stations indépendantes est passée de 12 à 16 p. 100 du total des heures d'écoute de la télévision anglaise alors qu'en 1974, cette part ne dépassait pas 8 p. 100. Le tableau 17.16 montre que la proportion d'émissions canadiennes diffusées par les stations indépendantes est encore plus faible que pour les autres catégories de télédiffuseurs.

Il semble par conséquent que la méthode qui consiste à accorder de plus en plus de licences à des stations indépendantes ne soit pas le meilleur moyen d'accroître la popularité des émissions canadiennes, car même si ces stations fournissent une bonne programmation locale, elles n'ont qu'une capacité limitée pour ce qui est de la production d'émissions de divertissement canadiennes. Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de regrouper les fonds d'un grand nombre de stations. Aux États-Unis, les indépendantes produisent peu de programmes nationaux, mais achètent des émissions largement distribuées et présentées d'abord sur les réseaux commerciaux. Au Canada, les stations indépendantes qui ne disposent d'aucune réserve d'émissions canadiennes dans laquelle elles pourraient puiser, s'associent à leurs homologues américaines pour s'approvisionner sur le marché américain de programmes disponibles à grande échelle.

Les données financières dont nous disposons sur les stations indépendantes incluent le réseau de télévision Global, même si celui-ci n'a qu'une seule station émettrice et s'il dépend de réémetteurs pour l'acheminement de ses signaux dans la plus grande partie du sud de l'Ontario. Global détenant une licence de service régional en Ontario, il n'est pas autorisé à solliciter de la publicité locale sur le marché torontois. Toutefois, comme les stations de télévision locales dépendent essentiellement de la publicité nationale, cette restriction ne constitue pas pour elles une protection très efficace. Elles sont donc concurrencées par Global dans le domaine de la publicité nationale, sur les marchés que couvre ce réseau. Le journal du soir de Global est retransmis par les stations indépendantes de l'ouest du Canada. Mais le réseau n'a aucunement la responsabilité, aux termes de sa licence, de fournir aux stations une programmation nationale. Des réseaux tels que Global Television peuvent être considérés jusqu'à un certain point comme

Tableau 17.16 Part d'écoute des émissions d'origine canadienne selon les catégories de stations de télévision, 1984 (en pourcentage)

Stations possédées et exploitées par le réseau français de Radio-Canada	72
Radio-Québec	72
Stations possédées et exploitées par le réseau anglais de Radio-Canada	65
Stations françaises affiliées à Radio-Canada	60
Station affiliées à TVA	52
Stations anglaises affiliées à Radio-Canada	46
TV Ontario – Knowledge Net (regroupées)	39
Stations affiliées à CTV	37
Réseau Global	32
Stations indépendantes de langue anglaise	27

Source : Harris, Young, Pesonen and Newell.

des « superstations » régionales à qui l'on donnerait l'accès à un vaste marché producteur de recettes publicitaires sans qu'il leur soit demandé en échange d'assumer les responsabilités d'un télédiffuseur national.

Le Groupe de travail en conclut inévitablement que plus les ressources de la télévision privée seront dispersées sans être reliées par des structures de mise en commun efficaces des ressources, plus cette industrie aura du mal à rétablir un équilibre acceptable entre les émissions canadiennes et les émissions étrangères.

Recommandation

Que la politique du CRTC vise à favoriser le regroupement des ressources des stations anglophones de télévision, indépendantes de Radio-Canada et de CTV, en vue de stimuler la production d'émissions canadiennes de divertissement.

La télévision de langue française

Il y a au Canada deux réseaux francophones, soit Radio-Canada et TVA, en plus de la nouvelle chaîne Quatre Saisons. Les télédiffuseurs francophones n'ont pas pu toutefois disposer d'un choix aussi vaste d'émissions importées et facilement accessibles que leurs homologues anglophones. Les stations francophones ont donc eu recours à des ententes de partage des coûts et à la mise en commun des ressources pour pouvoir disposer de suffisamment d'émissions canadiennes populaires, notamment de dramatiques et autres émissions de divertissement. Elles peuvent cependant acheter à moindres frais des émissions américaines doublées ou des programmes importés de France.

On peut s'attendre à ce que la télévision francophone ait de plus en plus de difficultés, dans l'avenir, à satisfaire à la demande d'émissions canadiennes. La

concurrence croissante risque de fragmenter le marché, ce qui amenuiserait la part de recettes de chaque station. Quatre Saisons entrera dans la course en septembre 1986. Radio-Québec, qui avait été jusqu'en 1985 un réseau non commercial, a été autorisée cette année-là à se lancer sur le marché des recettes publicitaires. Compte tenu des coupures budgétaires prévues pour 1986, il est probable qu'elle va intensifier son action dans cette voie. De la même façon, le service de télévision française de Radio-Canada est devenu un concurrent plus agressif dans la course aux recettes commerciales, à la suite des réductions budgétaires qu'il a également subies.

La croissance des recettes de la télévision francophone stagne. Entre 1979 et 1984, les recettes des affiliées de TVA ont connu un taux annuel de croissance de seulement 0,9 p. 100 en dollars constants alors que celles des affiliées du réseau francophone de Radio-Canada ont baissé de 0,9 p. 100 par an, au cours de la même période.

En outre, les stations privées francophones semblent avoir moins de recettes commerciales qu'on aurait pu s'y attendre, compte tenu du fait qu'elles représentaient, en 1984, 23,5 p. 100 de l'écoute totale des stations privées canadiennes. Sur l'ensemble des recettes des télévisions privées, leur part n'a été que de 16,3 p. 100 en 1984, soit une diminution par rapport au pourcentage de 1979, qui s'élevait à 20,5 p. 100. Le problème ne se situe pas à l'échelon local, puisqu'elles ont récolté 23,8 p. 100 des recettes publicitaires en 1984, mais plutôt à l'échelon national, où leur part, qui était de 17,1 p. 100 en 1979, est passée à 14 p. 100 exactement en 1984.

Entre 1979 et 1984, la marge bénéficiaire des stations françaises a également baissé régulièrement, passant d'un pourcentage extraordinairement élevé de 29,6 p. 100 en 1979 (plus élevé que la moyenne de l'industrie) à 16,5 p. 100 en 1984, chiffre encore élevé par rapport à d'autres industries, mais légèrement inférieur à la moyenne du secteur.

La licence du réseau Quatre Saisons a été accordée dans l'espoir que les annonceurs nationaux, qui sont pour la plupart des sociétés anglophones, pourraient ainsi être incités à utiliser davantage les stations et les réseaux privés francophones. Jusqu'à l'arrivée de Quatre Saisons, seules deux stations francophones (sans compter Radio-Québec) vendaient du temps d'antenne publicitaire sur le vaste marché de Montréal, alors qu'il y avait au moins trois stations dans la plupart des grandes villes anglophones, et quatre à Toronto. Étant donné que la publicité nationale confiée à la télévision privée française dépasse à peine 60 p. 100 du potentiel qui devrait correspondre à sa part de l'écoute totale, on peut espérer une amélioration. Pour 1984 seulement, le manque à gagner a atteint plus de 55 millions de dollars.

Ailleurs dans ce rapport, nous recommandons l'adoption de mesures fiscales qui pourraient stimuler l'achat de publicité aux stations francophones. Il conviendrait de surveiller de près le montant des recettes publicitaires, notamment nationales, qui reviennent aux télédiffuseurs francophones, afin de déterminer si leur augmentation suit d'un peu plus près leur part d'audience.

La protection des télédiffuseurs privés

Le projet de loi C-58 et la substitution simultanée

Il n'est pas toujours facile de faire le lien entre la protection et les incitations fiscales accordées aux télédiffuseurs et les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. À titre d'exemple, le CRTC refuse les soumissions concurrentes à l'occasion du renouvellement des licences. Il arrive rarement qu'il refuse de renouveler une licence de télévision quelle qu'ait été la façon dont le télédiffuseur a rempli ses engagements. Si un télédiffuseur désire vendre son entreprise, le Conseil accepte uniquement la demande de licence présentée par l'acheteur désigné par le vendeur. Les télédiffuseurs privés jouissent donc d'une protection considérable qui, dans la mesure où elle reconnaît *de facto* des droits de propriété privée sur les fréquences, semble être contradictoire aux dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Le CRTC a également prévu de protéger les télédiffuseurs privés contre une éventuelle concurrence. Il a donc limité le nombre de licences accordées aux stations. Cette protection a-t-elle été payée de retour par la contribution des détenteurs de licence? Quelle contribution faudrait-il exiger à l'avenir, en contrepartie de cette protection?

Enfin, il y a deux mesures — l'une réglementaire, l'autre législative — qui constituent un grand avantage pour les télédiffuseurs canadiens sans pour autant avoir des répercussions positives notables sur la production d'émissions canadiennes. Il y a d'abord le projet de loi C-58 de 1976 qui a modifié la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) pour permettre aux entreprises d'inclure dans leurs dépenses déductibles le coût des annonces publicitaires s'adressant aux acheteurs Canadiens, seulement lorsque celles-ci sont diffusées par des stations ou des réseaux canadiens. La mesure dissuade les annonceurs canadiens de passer par l'intermédiaire des stations américaines accessibles par câble ou, plus récemment, par satellite pour attaquer leur marché. Mais, tout en favorisant les radiodiffuseurs canadiens, cette même disposition n'empêche nullement les stations canadiennes d'obtenir le droit de diffuser la plupart des émissions populaires américaines qui, présentées aux heures de forte écoute, mobilisent une grande partie de l'auditoire canadien et aiguisent l'intérêt des annonceurs. On peut croire que les auteurs de ces décisions ont pensé que le CRTC prendrait les mesures requises pour s'assurer qu'une part appropriée des recettes ainsi protégées serait consacrée à la production d'émissions canadiennes.

Quant aux règlements du CRTC sur la substitution simultanée des émissions, ils n'ont fait que renforcer la tendance qui consiste à présenter des émissions américaines aux heures de forte écoute. Si on le lui demande, un câblodistributeur local est tenu de substituer la diffusion par une station locale d'une émission et des annonces publicitaires qui lui sont rattachées à la diffusion de la même émission par une station éloignée, à la même heure. Initialement conçu pour protéger les droits d'émission des stations locales, ce

règlement a eu des répercussions désastreuses sur les émissions canadiennes. En fait, les télédiffuseurs achètent des émissions américaines populaires et les programment à la même heure que les réseaux américains. Leur propre signal se substitue alors à celui de la station éloignée, ce qui augmente de façon non négligeable l'importance de leur auditoire et, surtout, l'intérêt de leurs annonceurs.

Une étude effectuée pour le Groupe de travail a montré que le projet de loi C-58 avait eu pour effet de faire passer les recettes nettes des stations et des réseaux de télévision canadiens de 35,8 à 41,8 millions de dollars en 1984 et que les règlements sur la substitution les avaient accrues d'environ 53 millions de dollars[9]. L'effet conjugué de ces deux mesures a donc conduit à une augmentation des recettes de l'ordre de 8,9 à 9,5 p. 100 en 1985. Sans ces deux mesures, les annonceurs canadiens auraient probablement confié beaucoup plus d'annonces aux stations américaines pour atteindre les consommateurs canadiens. De plus, les spots publicitaires diffusés sur les stations et les réseaux des États-Unis, destinés essentiellement aux consommateurs américains, auraient eu également des retombées sur les Canadiens, et auraient par conséquent dissuadé les sociétés multinationales faisant affaire dans les deux pays d'investir au Canada pour acheter une publicité spécifiquement destinée à des Canadiens.

Malgré le projet de loi C-58 et la politique de substitution, les Canadiens sont encore très soumis à la publicité des stations de télévision américaines. Les recettes publicitaires per capita collectées par les stations et les réseaux de télévision canadiens sont encore bien inférieures à celles des États-Unis. Sans la politique de substitution simultanée, les stations et les réseaux américains auraient aujourd'hui beaucoup plus du tiers de l'audience totale de langue anglaise au Canada. En 1984, les recettes des télédiffuseurs américains se sont élevées à 19,4 milliards de dollars, celles de l'industrie canadienne à 970,3 millions, soit, proportionnellement à la population, même pas 10 p. 100 des revenus américains, mais plutôt aux alentours de 5 p. 100 seulement.

Sur le plan des recettes commerciales, le manque à gagner dû au débordement de la publicité diffusée par la télévision américaine sur le marché canadien est extrêmement difficile à évaluer. Au cours de notre étude, nous avons abordé cette question de plusieurs manières. Si, par exemple, on accordait à la publicité télévisée au Canada le même pourcentage du PNB qu'aux États-Unis, les télédiffuseurs canadiens verraient leurs recettes augmenter de 953 millions de dollars. Par contre, si les dépenses per capita de publicité étaient les mêmes qu'aux États-Unis — ou qu'en Australie — les recettes des télédiffuseurs grimperaient cette fois de 750 millions de dollars.

Il existe toutefois de nombreuses différences entre le Canada et les États-Unis, notamment sur le plan des structures industrielles, du niveau de vie, du rapport entre le marketing et la publicité. En outre, les annonces diffusées au Canada au cours de certaines émissions américaines sont de nature purement locale ou concernent des produits américains introuvables au Canada, mais ces émissions ne représentent qu'une part minime de l'écoute des programmes américains au Canada.

Il ressort de la recherche effectuée pour le Groupe de travail qu'en dépit des retombées du projet de loi C-58 et de la substitution simultanée, les pertes subies

sur le plan des recettes publicitaires par les télédiffuseurs canadiens en raison de la concurrence de la publicité télévisée des États-Unis se situaient entre 50 et 149 millions de dollars en 1984. Le choix d'un échantillon limité de compagnies nous a amenés à un chiffre estimatif de l'ordre de 124 millions de dollars.

Certains télédiffuseurs canadiens estiment que le chiffre de 53 millions de dollars pour 1984, avancé pour évaluer l'accroissement des recettes attribuables à la substitution simultanée, est trop faible. Un porte-parole de Global Television, par exemple, a déclaré à nos experts que le chiffre estimatif proposé à cet égard dans notre étude était de loin trop bas. Pour sa part, il l'aurait facilement doublé. On comprendra que de telles évaluations sont extrêmement difficiles à faire.

Le Groupe de travail partage les opinions exprimées par le Comité Clyne sur le principe fondamental qui sous-tend la politique de substitution simultanée et le projet de loi C-58. Comparant les stations américaines captées au Canada par le câble à des « greffes », la Commission Clyne faisait remarquer, en 1978, que :

> L'existence du système de transplantation est, de nature, injuste envers les stations privées canadiennes et la Société Radio-Canada. La présentation d'émissions des États-Unis par des stations transplantées amoindrit la valeur commerciale de ces émissions pour les stations canadiennes, même si celles-ci ont acheté des droits canadiens y afférents[10].

Si nous regrettons l'impact négatif — en général, indissociable de l'effet positif — du projet de loi C-58 et de la substitution simultanée sur la programmation canadienne, nous recommandons malgré tout leur maintien. Leur but légitime est la protection de la stabilité du marché au moyen de droits de propriété dûment acquis et détenus par les télédiffuseurs canadiens. Grâce à cette protection, les télédiffuseurs sont davantage en mesure de participer à la production d'émissions canadiennes.

Recommandation

> Que, pour renforcer l'aptitude des radiodiffuseurs privés à contribuer à la réalisation des objectifs de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, l'on maintienne le projet de loi C-58 et la politique du CRTC relative à la substitution simultanée des émissions.

Toutefois, en raison de la substitution simultanée des émissions, les radiodiffuseurs canadiens ne peuvent protéger leurs droits que s'ils présentent les émissions américaines qu'ils achètent à la même heure que les chaînes américaines. En somme, la grille horaire des radiodiffuseurs canadiens doit être calquée sur celle des Américains, ce qui empêche de présenter des émissions canadiennes aux heures de forte écoute. Mais les radiodiffuseurs canadiens ne devraient pas profiter des dispositions sur la substitution simultanée pour échapper à leurs obligations aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*. Dans le chapitre 28, nous recommandons de rechercher une solution de rechange qui permettrait d'importer les signaux américains sans avoir recours au système de diffusion simultanée.

Recommandation

Que le CRTC adopte des mesures en vue d'éviter que sa politique en matière de substitution des émissions n'ait pour effet de réduire le temps d'antenne consacré aux émissions canadiennes aux heures de forte écoute.

On trouvera, dans la dernière partie de ce chapitre, le détail des recommandations que nous avons faites au sujet des responsabilités que devraient assumer les radiodiffuseurs privés en matière de programmation canadienne. Tant qu'ils seront protégés par des dispositions comme celles du projet de loi C-58 et de la substitution simultanée, et tant que le CRTC leur garantira un renouvellement quasi automatique de leur licence, on pourra exiger en contrepartie que les radiodiffuseurs privés s'efforcent de contribuer réellement à la réalisation des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.

La télévision privée et les émissions étrangères

Avant la création du Fonds de développement, les incitations financières mises en place pour encourager les radiodiffuseurs privés à remplacer les très populaires programmes américains par des émissions canadiennes étaient quasiment inexistantes. Bon nombre de nos recommandations visent à améliorer le financement et l'heure de présentation de ces émissions. Non pas que nous soyons en faveur de la réduction du nombre d'émissions étrangères offertes aux Canadiens, ou d'une modification radicale dans la façon de les présenter. Au contraire, nous croyons qu'il importe de permettre aux télédiffuseurs privés de continuer à présenter des programmes américains et ce, pour deux raisons fondamentales. La première a trait à l'un des objectifs généraux de la politique de la radiodiffusion, l'autre est liée à la stabilité économique de l'industrie.

Précisons tout d'abord que nous souscrivons au principe selon lequel il convient d'offrir aux Canadiens une programmation variée et aussi riche que possible. Si importantes que soient les productions canadiennes, elles doivent continuer à faire partie d'une programmation équilibrée comprenant des programmes étrangers, ayant ou non un caractère commercial. L'idéal serait en fait de disposer d'un choix d'émissions venues de plusieurs pays.

La solution que nous cherchons, en définitive, est celle qui permettrait aux émissions étrangères de servir l'intérêt national. Il ne faut pas oublier que la télévision demeure l'instrument le plus important de diffusion des messages publicitaires tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale. Elle est également une source importante d'emplois : en 1984, elle a été la source de quelque 7 215 emplois directs, et elle a généré plus de 240 millions de dollars en traitements et salaires dans le secteur privé.

Si les émissions étrangères n'étaient diffusées que sur des canaux étrangers, les exploitants canadiens subiraient des pertes énormes qu'il leur serait impossible de récupérer par ailleurs. Les estimations remises au Groupe de travail montrent qu'au moins 70 p. 100 des recettes publicitaires de la télévision,

qui se sont élevées en 1984 à près d'un milliard de dollars, ont été tirées de la vente de temps d'antenne dans le cadre d'émissions non canadiennes, en fait, presque exclusivement américaines.

En somme, les émissions américaines diffusées sur les réseaux privés canadiens servent en quelque sorte à subventionner les émissions canadiennes diffusées sur les mêmes postes. Les recettes que rapportent les émissions étrangères permettent aux télédiffuseurs privés de financer les émissions nationales, par le biais des redevances ou autrement. Tout changement apporté à la méthode actuelle de financement compromettrait les chances d'accroître la qualité et la quantité des émissions canadiennes.

Recommandation

Que la politique et la réglementation de la radiodiffusion favorisent, dans la mesure du possible, la distribution de programmes étrangers au Canada par les stations et les réseaux de télévision canadiens détenteurs de droits de diffusion sur le marché national, de façon qu'ils disposent des ressources nécessaires à financer la présentation d'un large éventail d'émissions canadiennes et qu'ils soient pour l'industrie canadienne un véhicule publicitaire efficace.

Maintien des services locaux de télévision

La réduction des disparités régionales et l'élargissement du choix en matière d'émissions de télévision figurent parmi les objectifs de la radiodiffusion canadienne. Mais comme il est impossible de régler simultanément tous les problèmes, ces objectifs vont inévitablement entrer en conflit avec celui, tout aussi légitime, qui consiste à vouloir répondre aux besoins et aux intérêts locaux.

Ces conflits remontent aux premiers jours de la télévision canadienne. Ce n'est que lorsque le réseau des stations affiliées de Radio-Canada a été bien établi que les stations privées ont obtenu leur licence et que les réseaux privés ont commencé à apparaître. Sur les petits marchés, la pénétration des nouveaux réseaux privés a, dans certains cas, menacé la survie de la station locale et de ses émissions locales. C'est justement pour éviter la perte de ce service local que naquit l'option de la « station jumelée » : le radiodiffuseur déjà affilié à Radio-Canada s'affilia également au nouveau réseau.

L'arrivée en force du câble dans les villes canadiennes, au début des années 1970, a constitué un source de pressions supplémentaires pour les stations et les émissions locales en mettant en concurrence les signaux canadiens et américains. Le résultat a été une fragmentation de l'auditoire beaucoup plus marquée qu'aux États-Unis, où les stations ne subissaient que la concurrence des autres stations américaines.

Les émissions locales sont presque exclusivement constituées de journaux télévisés et de magazines d'information. Les études sur les émissions d'information, effectuées pour le Groupe de travail et dirigées par Peter Desbarats

montrent que les télédiffuseurs privés ont énormément progressé dans ce domaine au cours des quinze dernières années[11]. Ce sont les émissions diffusées à l'heure du souper qui constituent la clef de voûte de la programmation locale. Pour de nombreux marchés, les exploitants privés ont recours à un équipement de production ultra moderne et font appel à des vedettes locales pour animer ces émissions, qui se révèlent très populaires.

L'importance accordée par les télédiffuseurs à la qualité des émissions locales est issue de la conviction qu'en séduisant la population locale, on pourra créer une image positive et conserver le même auditoire pour les émissions de divertissement diffusées en soirée.

Le Groupe de travail est d'avis que les journaux télévisés et les magazines d'information locaux sont un élément essentiel de la programmation. La protection des émissions locales est l'un des facteurs qui nous incitent à défendre le principe de la substitution des émissions, en vertu duquel les stations jouissent de l'exclusivité de présentation sur les marchés locaux des émissions dont elles ont acquis les droits de diffusion.

Pour les millions de Canadiens non abonnés au câble, le service local de radiodiffusion hertzienne est la seule option. Comme les signaux éloignés importés par le câble ne leur sont d'aucune utilité, il importe de protéger à tout prix ce service essentiel. Enfin, les stations locales constituent le fondement nécessaire des réseaux canadiens.

On a étudié, ces dernières années, la possibilité d'intensifier la concurrence sur les marchés locaux en autorisant la pénétration des signaux canadiens éloignés. En janvier 1984, le CRTC (dans son Avis public 1984-13) invitait la population à faire connaître son point de vue sur sa proposition de réduire les restrictions actuelles sur la retransmission par câble des signaux canadiens éloignés, en faisant remarquer que le recours aux satellites et à la capacité accrue des réseaux câblés aurait pour conséquence un plus grand choix de programmes offerts aux Canadiens. Le Conseil déclarait dans le même Avis que « la distribution de signaux canadiens au-delà de la zone de desserte autorisée pourraît être un moyen d'assurer que le système de radiodiffusion conserve sa prédominance canadienne ».

Le CRTC a tenu des audiences sur cette question à la fin de novembre 1984. L'Association canadienne des distributeurs de films s'est opposée à tout changement, en faisant valoir que les stations éloignées n'étaient pas autorisées à présenter leurs programmes sur un marché autre que celui visé par leur licence. Pour sa part, l'Association canadienne des radiodiffuseurs a prétendu que l'importation des signaux canadiens éloignés n'enrichirait pas véritablement la programmation canadienne locale, mais qu'elle aurait plutôt pour effet de faire baisser les recettes publicitaires des stations locales. Quant à Radio-Canada et CTV, ils ont soutenu « qu'il existait trop d'arguments pratiques et économiques contre l'importation de signaux éloignés et trop peu d'avantages à en retirer[12] ».

En revanche, l'Association canadienne de télévision par câble a indiqué que les signaux canadiens éloignés, s'ils étaient autorisés permettraient aux consommateurs de jouir d'un plus grand choix, notamment en matière d'émissions canadiennes. Le ministre des Communications de l'Ontario a lui aussi appuyé la

proposition, en faisant valoir que les avantages d'une diversification des émissions primaient sur le fait que « l'avènement de « superstations » canadiennes pourrait obliger les radiodiffuseurs locaux à adapter leurs finances et leur programmation en conséquence ».

En mars 1985, le CRTC annonça sa nouvelle politique sur les signaux canadiens de télévision éloignés, en précisant que cette politique était compatible avec les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, qu'elle constituait « un moyen de garantir que le système de la radiodiffusion dans son ensemble resterait à prédominance canadienne ». Il a également avancé que le système « en retirerait des avantages à long terme, grâce à un plus grand choix d'émissions canadiennes dans toutes les régions du Canada et à l'accroissement de la diversité et de la variété des émissions canadiennes télédistribuées[13] ». Le Conseil faisait enfin remarquer qu'il serait » particulièrement souhaitable de dispenser un service canadien supplémentaire aux collectivités qui n'ont pas accès à un troisième service canadien[14] ».

S'adressant aux câblodistributeurs, le CRTC annonça qu'il serait intéressé à recevoir de la part de ces compagnies des demandes de modification de licence pour la retransmission des signaux de télévision éloignés, dans le cadre d'un volet supplémentaire de services facultatifs de câblodistribution pour lesquels les abonnés paieraient un supplément. Le Conseil déclarait « qu'il ne devait pas y avoir d'objection de la part de la station source dont le signal était étendu » et « que la station source dont le signal pénétrait sur un marché éloigné ne devait pas accepter de publicité locale de ce marché ».

Le Conseil ajoutait, toutefois, qu'il examinerait également, suivant ses mérites propres, chaque demande de retransmission des signaux canadiens éloignés dans le cadre du service de câblodistribution de base. Les deux conditions imposées pour la distribution d'un volet supplémentaire de services facultatifs s'appliqueraient également dans ce cas, et la station importée serait tenue de respecter les engagements de programmation locale rattachés à sa licence originale, tout en diversifiant la programmation canadienne sur son nouveau marché. Compte tenu de dispositions analogues, le Conseil se disait prêt à étudier les demandes de retransmission des signaux éloignés par voie hertzienne. Des audiences publiques ont été prévues pour chaque demande de distribution sur le service de base. En outre, le CRTC notait qu'« un titulaire qui se propose d'étendre son service pour assurer la distribution par câble de son signal sur des marchés éloignés pourrait être tenu de faire une demande d'affiliation à un réseau ». Toutefois, le Conseil n'a pas donné plus de précisions[15].

Malgré les conditions imposées, la décision du Conseil de permettre la distribution des signaux sur des marchés éloignés était avant tout destinée à aider le système de radiodiffusion à garder son caractère essentiellement canadien. À notre avis, l'hypothèse du CRTC présente deux faiblesses importantes. La première, comme le montre notre analyse du chapitre 5, est que le système de radiodiffusion canadien n'est pas principalement canadien, si l'on se réfère au critère de l'équilibre entre la programmation canadienne et étrangère plutôt qu'à celui du nombre de canaux canadiens ou non canadiens. La seconde

est que les stations les plus susceptibles d'être intéressées par une pénétration possible des marchés éloignés ne sont pas celles qui sont affiliées à un réseau, mais plutôt les stations indépendantes qui diffusent beaucoup d'émissions américaines, et dont les émissions canadiennes sont peu regardées. Étant donné que les émissions canadiennes diffusées par les stations indépendantes ont une forte programmation locale et attirent une part peu importante de l'écoute, les programmes canadiens distribués sur les marchés éloignés n'attireraient sans doute qu'un public encore plus restreint. Il s'ensuit que cette mesure aurait sans doute pour conséquence d'augmenter encore la proportion de programmes américains, notamment aux heures de grande écoute. En outre, compte tenu de la politique d'importation des services américains 3 + 1, la retransmission d'un plus grand nombre de signaux canadiens éloignés n'enrichirait pas vraiment la gamme de programmes américains déjà offerts.

Sauf dans certains cas exceptionnels applicables à de petites localités, il est peu probable que les signaux éloignés contribuent à intensifier l'écoute d'émissions canadiennes. Ils ne feront que fragmenter davantage un des marchés de télévision les plus morcelés au monde. Ils menaceront la viabilité des émissions locales et la disponibilité du service de télévision hertzienne pour les foyers non abonnés au câble.

Recommandations

Que le CRTC continue à reconnaître le rôle essentiel des émissions de télévision locales et oriente son action de manière à éviter ou à neutraliser les menaces qui pourraient peser sur ces émissions et sur les stations de télévision locales qui les diffusent. Que le CRTC renonce, par conséquent, à toute décision susceptible de transformer des stations indépendantes locales en « superstations » régionales ou nationales.

Que le CRTC envisage d'autoriser les radiodiffuseurs locaux actuels à devenir des stations « jumelées » ou « triples » plutôt que d'autoriser la pénétration des signaux canadiens éloignés sur les marchés locaux, si cette action risque de menacer la viabilité des radiodiffuseurs locaux.

Que, dans les localités où aucun service de télévision local n'est actuellement offert, on permette l'importation de signaux éloignés soit par câble, soit — si les fréquences sont disponibles — par émetteurs hertziens de rediffusion à faible puissance.

Que le CRTC continue d'obliger les titulaires de licence à contribuer à la programmation locale, dans la mesure de leurs moyens financiers, ainsi qu'à s'efforcer d'atteindre les objectifs généraux de programmation canadienne dévolue au système dans son ensemble.

Les radiodiffuseurs privés et la programmation canadienne

Si la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* accroît les obligations des radiodiffuseurs privés et si, comme ce rapport le demande instamment, les

Canadiens doivent pouvoir bénéficier d'un choix d'émissions de divertissement canadiennes de qualité sur les réseaux privés aux heures de grande écoute, le CRTC devra alors adopter des mesures réglementaires en vue de permettre la réalisation de ces objectifs. Or, il se trouve que ces mesures ont déjà été élaborées; il s'agit à présent de les mettre en œuvre de façon plus systématique.

Les premiers règlements sur le contenu canadien datent de 1959, au moment où le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (BGR) a exigé que 55 p. 100 des émissions diffusées soient canadiennes. Quand le BGR a été remplacé par le CRTC, ce dernier a fait passer ce taux à 60 p. 100 en 1970, mais le taux a été fixé à 50 p. 100 seulement entre 18 h et minuit. Après la révision de sa politique en 1979, le CRTC a décrété que CTV devait diffuser 26 heures de dramatiques, toutes nouvelles et originales, pendant l'exercice de 1980-1981 et 39 heures au cours de l'exercice suivant. CTV en appela de cette décision devant la Cour suprême, laquelle confirma le pouvoir du CRTC de fixer ainsi les conditions de licence.

En 1983, le CRTC publia son *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*, qui reconnaissait pour l'essentiel l'échec de l'orientation prise entre 1970 et 1983 à l'égard des dramatiques et des programmes de divertissement de langue anglaise. Il concluait que « le seul respect des normes quantitatives minimales fixées par le règlement actuel ne suffisait pas » et que « des pratiques de toutes sortes s'étaient répandues, lesquelles n'étaient pas conformes à l'esprit du règlement sur le contenu canadien[16] ».

La politique de 1983 se donnait notamment pour but d'offrir aux téléspectateurs « un volume adéquat d'émissions de télévision canadiennes dans toutes les catégories importantes d'émissions ». Elle signalait, en particulier, que les grilles horaires de la télévision canadienne étaient loin de donner une représentation satisfaisante de la place accordée aux « émissions pour enfants et aux variétés, et plus particulièrement aux émissions dramatiques ». Par dramatiques, on entendait « les longs métrages, les comédies de situation, les séries d'aventures, les pièces de théâtre et les téléromans[17] ».

Le Conseil ajoutait « qu'il importait au plus haut point que les émissions canadiennes attirent de nombreux téléspectateurs canadiens, qu'une variété et un nombre importants d'émissions canadiennes soient présentées aux heures de grande écoute et que ces émissions soient bien réparties entre les périodes d'écoute pendant l'année ».

Le CRTC insistait sur le fait que « de façon générale, les émissions canadiennes devaient rendre compte de l'expérience des Canadiens et des diverses facettes sociales, visuelles et linguistiques du pays[18] », tout en abordant des thèmes universels pour être, en fin de compte, des émissions à la portée de tous. Le CRTC concluait :

> Si les Canadiens ne se servent pas d'un des systèmes de communication les plus complets et perfectionnés du monde pour se parler à eux-mêmes — si ce système ne sert qu'à l'importation d'émissions étrangères — il y a tout à fait lieu de se préoccuper du fait que notre nation perdra en fin de compte le moyen d'exprimer son individualité[19]. Acquérir une solide compétence dans la réalisation d'émissions canadiennes n'est plus seulement un objectif souhaitable, mais également vital.

Ironie du sort, depuis qu'a été entamé le processus de révision en 1979, et comme le Conseil lui-même l'a admis, il y a eu « une diminution inacceptable, aux heures de grande écoute, soit entre 19 h 30 et 22 h 30, du nombre d'émissions canadiennes présentées par certains télédiffuseurs du secteur privé desservant les principaux marchés ». Même si les télédiffuseurs privés en étaient arrivés à monopoliser une grande partie de l'auditoire total, le Conseil se rendait compte que « la télévision privée de langue anglaise ne diffusait pratiquement aucune émission dramatique canadienne ».

Étant donné qu'il fallait des fonds pour pouvoir remédier à la situation, le Conseil posa comme principe, pour sa politique révisée, que « la réglementation du contenu canadien devrait donc être conçue, autant que possible, de manière à inciter les télédiffuseurs à consacrer davantage de fonds aux émissions canadiennes ». Dans son énoncé de politique de 1983, le Conseil a proposé d'apporter à la réglementation actuelle trois réformes principales:

1) L'adoption du système de points dans la définition du contenu canadien, système décrit au chapitre 5.
2) L'obligation faite aux stations de présenter deux rapports par an, et non plus un seul, sur le contenu canadien, soit pour la période allant du 1er octobre au 31 mars et celle allant du 1er avril au 30 septembre.
3) L'utilisation des conditions de licence pour compléter les règlements généraux, de manière que les ressources particulières de chaque titulaire entrent en ligne de compte dans la détermination des exigences relatives à l'achat, à la production et à la programmation d'émissions canadiennes.

L'orientation proposée aurait permis au Conseil de déterminer s'il fallait imposer à un titulaire de présenter plus d'émissions canadiennes dans une catégorie donnée, et s'il devait investir plus de ressources à ce titre. Le Conseil se serait réservé le droit de décider du pourcentage minimal des recettes ou du budget de programmation total que les radiodiffuseurs seraient tenus de consacrer à ces émissions.

Le CRTC reconnaissait que, pour appliquer la nouvelle politique, il fallait « élaborer des méthodes comptables uniformes de déclaration de tous les revenus et dépenses, y compris de leurs services de réalisation, qui font partie intégrante des activités des titulaires, même s'ils relèvent en fait de compagnies affiliées ou associées[20] ». Il importait d'accorder à cette question l'importance qu'elle méritait, car si l'on voulait appliquer les dispositions de façon juste et équitable, il était essentiel d'avoir une base de départ uniforme pour déterminer les ressources de chaque radiodiffuseur, et pouvoir ensuite les évaluer.

Le gouvernement donna suite à la nouvelle initiative du Conseil en créant, en 1983, le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes (décrit au chapitre 14) pour financer un tiers du coût de production des émissions canadiennes. D'après le gouvernement, le Fonds devait permettre au CRTC d'appliquer sa nouvelle politique en fixant les objectifs applicables à chaque catégorie d'émissions et en précisant les responsabilités pour chaque exploitant quant au nombre d'heures d'émissions à diffuser et aux sommes dépensées.

Le Groupe de travail approuve pleinement l'orientation prise par le CRTC. Mais qu'en est-il du Conseil lui-même? Au moment de la rédaction de notre rapport, soit six ans après que le CRTC ait admis s'être trompé en élaborant sa ligne de conduite de 1970 et décidé alors de faire le point, on s'aperçoit que les nouvelles orientations proposées lors de l'examen de 1979 n'ont pas encore été véritablement mises en œuvre.

La décision de 1984 du CRTC, relative à la définition d'une émission canadienne — par le moyen notamment d'un système de points, que nous décrivons au chapitre 5 — constitue la clé de voûte de la réglementation du contenu canadien. Comme les visées sociales et culturelles de la radiodiffusion canadienne ne peuvent être atteintes que par la production d'émissions canadiennes de qualité, il est indispensable que les radiodiffuseurs privés puissent prendre appui sur une définition de ces émissions et, en particulier, en connaître les normes minimales. Le CRTC faillira à la tâche s'il accepte des émissions canadiennes non conformes aux objectifs proposés pour la nouvelle Loi sur la radiodiffusion. Parallèlement, le Conseil doit respecter le principe fondamental de la liberté d'expression des radiodiffuseurs.

La définition actuelle du contenu canadien a l'avantage d'être objective, comme il se doit. À notre avis, toutefois, elle risque de favoriser la production d'émissions canadiennes que les téléspectateurs ne reconnaîtront jamais comme telles (soit des émissions réalisées sur les Canadiens, par et pour des Canadiens). Nous sommes bien conscients qu'il s'agit là d'un problème délicat, et auquel Téléfilm Canada pourrait apporter des éléments de solution si on lui donnait le mandat d'administrer le Fonds de développement en vue d'atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion en matière de programmation. Il reste que la règlementation du CRTC doit aller dans le même sens et donner des émissions canadiennes une définition qui ne permette pas aux radiodiffuseurs d'échapper systématiquement à leurs obligations.

Au chapitre 14, nous avons indiqué que les émissions canadiennes sont, pour nous, celles dont les activités créatrices sont orchestrées par des Canadiens et qui sont produites avant tout à l'intention des Canadiens. Cette définition visait à exclure les émissions réalisées au Canada, mais destinées avant tout aux radiodiffuseurs étrangers. Comme nous l'avions signalé, ce sont les bailleurs de fonds qui, pour l'essentiel, déterminent quel sera le marché visé. C'est pourquoi nous en sommes arrivés à la conclusion que la contribution du Fonds de développement et les droits de diffusion versés par les radiodiffuseurs canadiens détenteurs de licence devaient permettre de couvrir la plus grande partie des coûts de production, si l'on voulait pouvoir préserver le caractère canadien des émissions et servir les intérêts des téléspectateurs canadiens. Certes, la définition du Conseil des émissions canadiennes doit demeurer objective. Mais il importe également qu'elle soit compatible avec les visées culturelles de la réglementation sur le contenu canadien, visées qui dépassent le cadre de critères strictement économiques et industriels. De plus, la réalisation des objectifs de programmation canadienne va dépendre des mesures prises par le Conseil pour obliger les radiodiffuseurs canadiens à investir suffisamment, comme c'est le cas dans les autres pays, pour financer les émissions nationales. Dans le cas des

productions indépendantes qu'ils diffusent, les redevances ou droits versés joueront un rôle crucial.

Par ailleurs, la définition du Conseil reste purement technique; la question de la qualité des émissions n'est pas abordée. Nous avons nous-mêmes essayé à plusieurs reprises, au cours de nos débats, de trouver des critères permettant de reconnaître les productions de qualité. Nous avons convenu qu'il n'y avait guère d'intérêt à remplacer des émissions américaines passables, voire bonnes, par des émissions canadiennes médiocres. À notre avis, la simple réalisation d'émissions canadiennes n'est pas une fin en soi.

Après tout, l'objectif ultime de la politique canadienne de radiodiffusion n'est pas de créer une industrie ou des emplois, mais plutôt d'assurer la présence canadienne sur le petit écran grâce à des émissions réalisées par des Canadiens, essentiellement à l'intention de leurs compatriotes et d'une qualité susceptible d'attirer l'attention des téléspectateurs canadiens. En revanche, selon nous, rien n'empêche que la production d'émissions canadiennes de qualité ait des retombées favorables sur l'économie de la radiodiffusion — comme la création d'emplois et la croissance de l'industrie. Mais la définition que donne le Conseil d'une émission canadienne, basée sur les critères de contenu canadien, n'est guère conciliable avec ces objectifs. La qualité des émissions produites dépendra surtout des ressources que les radiodiffuseurs seront disposés à consacrer aux programmes canadiens qu'ils produisent et présentent.

Recommandation

Que le CRTC donne à la notion d'émission canadienne une définition propre à assurer que les programmes de divertissement canadiens reflètent les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion.

Le Groupe de travail a entendu les doléances de nombreuses parties qui se sont plaintes du fait que les radiodiffuseurs privés ne contribuaient pas suffisamment aux visées sociales et culturelles de la radiodiffusion canadienne. Les intéressés, cependant, n'étaient pas d'accord sur les remèdes à administrer. Al Johnson, par exemple, ancien président de Radio-Canada, a prononcé un plaidoyer passionné pour demander que le nombre d'heures d'émissions canadiennes diffusées sur les réseaux nationaux soit au moins égal au nombre d'heures d'émissions américaines. Un ancien vice-président de Radio-Canada, Peter Herrndorf, a suggéré que l'on impose à l'ensemble des réseaux la diffusion d'au moins 400 heures de dramatiques canadiennes aux heures de grande écoute, un chiffre évidemment arbitraire, mais qui lui paraissait réaliste, tant au plan de la programmation qu'à celui des finances.

Enfin, *The Friends of Public Broadcasting* du Canada ont carrément déclaré, qu'il leur semblait inutile et peu réaliste d'essayer de forcer les exploitants privés à contribuer à la réalisation des objectifs sociaux de la radiodiffusion. Après tout, ont-ils fait remarquer, puisqu'il n'est nullement dans l'intérêt financier des radiodiffuseurs privés de présenter des dramatiques et des émissions de divertissement canadiennes de qualité, il ne faut donc pas s'étonner qu'après vingt-cinq ans de pressions constantes, d'exhortations répétées et d'admonestations, ils n'aient encore rien fait de concret en ce sens.

En vertu de la solution préconisée par *The Friends of Public Broadcasting*, les radiodiffuseurs privés seraient tenus de verser des droits en contre-partie de l'utilisation des fréquences publiques que leur licence leur accorde. Le montant de ces droits serait déterminé en fonction de leurs recettes, au taux de 15 p. 100, sauf dans le cas des petites stations. D'après les estimations, on pourrait ainsi récupérer plus de 150 millions de dollars en 1987, sommes qui permettraient de financer la production d'émissions canadiennes. Les radiodiffuseurs qui accepteraient de présenter un certain pourcentage d'émissions canadiennes dans les catégories déterminées pourraient bénéficier d'une réduction du taux d'imposition fixé.

Le Groupe de travail n'a retenu aucune de ces propositons. L'idée de « temps égal pour le Canada » nous semble difficile à mettre en pratique, et indûment tracassière. Il est indéniable que les Canadiens doivent avoir la possibilité de regarder tous les soirs des émissions canadiennes de qualité, mais il n'y a aucune raison pour que celles-ci doivent être aussi nombreuses que les émissions étrangères. Dans le même ordre d'idées, même si les 400 heures de dramatiques réclamées par Herrndorf pouvaient se justifier, nous pensons qu'il revient à l'organisme de réglementation de déterminer dans la pratique le nombre d'heures à imposer aux stations, conformément à nos principes.

Quant aux *Friends of Public Broadcasting*, même si leur désabusement est compréhensible, nous pensons que leur proposition comporte essentiellement deux points faibles. En premier lieu, on sait qu'il est extrêmement difficile de déterminer de façon adéquate et équitable un taux général de redevances pour l'utilisation des ondes publiques auquel tous les radiodiffuseurs seraient soumis, à l'exception des plus petits. En second lieu, même avec l'arrivée de Télé-Canada, nous croyons que la production d'un nombre suffisant de bonnes émissions canadiennes de divertissement présentées aux heures de grande écoute exige à tout prix la collaboration des radiodiffuseurs privés. Si les modifications recommandées sur le fonctionnement du Fonds de développement sont adoptées, la stratégie de réalisation des objectifs de programmation canadienne serait enrichie d'un puissant instrument. Si en outre le CRTC revenait sur certains règlements et s'employait à appliquer les autres, nous sommes persuadés que les radiodiffuseurs privés ne tarderaient pas à apporter la contribution qu'on attend d'eux depuis si longtemps. Au demeurant, comme ils l'ont eux-mêmes déclaré, ils ont déjà commencé à le faire par le biais du Fonds de développement.

Il y a deux ans, le CRTC avait décidé de ramener la période de déclaration relative au contenu canadien d'un an à six mois, mais il a repoussé l'entrée en vigueur de cette obligation jusqu'au 1er octobre 1986. Le Groupe de travail appuie l'objectif du Conseil qui consiste à vouloir assurer une meilleure répartition des émissions canadiennes pendant toute l'année de radiodiffusion, et considère que des mesures fermes devraient être prises dans ce sens.

Nous nous sommes par ailleurs penchés sur la question de la réduction du nombre minimum d'heures de programmation canadienne. Or, au cours de nos multiples rencontres avec les radiodiffuseurs, personne n'a remis en question les pourcentages de 60 et de 50 p. 100 de contenu canadien exigés aux heures de grande écoute.

Tout comme le Conseil lui-même le déplore depuis 1979, sinon avant, nous regrettons que les radiodiffuseurs privés ne présentent pas suffisamment d'émissions canadiennes aux heures de grande écoute. Pour réagir contre la prédominance des émissions américaines diffusées en soirée sur les ondes canadiennes, le CRTC en était venu à envisager en 1983 d'introduire un nouveau règlement obligeant les radiodiffuseurs à présenter au moins 35 p. 100 d'émissions à contenu canadien entre 19 h 30 et 22 h 30. Du reste, l'obligation de présenter en moyenne une heure d'émissions canadiennes tous les soirs pendant cette période ne devait pas forcément être difficile à satisfaire : avec une seule bonne manifestation sportive on pouvait facilement combler deux ou trois soirs par semaine en se conformant aux exigences du CRTC.

Toutefois, le Conseil n'a pas réussi à élaborer une politique bien définie à cet égard. Depuis que le Conseil a décidé, en 1983, de ne pas appliquer la norme des 35 p. 100, on a cependant assisté à d'importants changements notamment la création du Fonds de développement qui devait permettre de consacrer plusieurs millions de dollars de fonds publics au financement de la production d'émissions canadiennes. La décision d'inciter les radiodiffuseurs privés à augmenter leur contribution à la réalisation des objectifs de la politique de radiodiffusion est donc encore plus justifiée aujourd'hui qu'elle ne l'était avant la création du Fonds. C'est pourquoi nous croyons que le moment est venu d'exiger que les radiodiffuseurs accordent aux émissions canadiennes une meilleure place aux heures d'écoute de la soirée.

La définition donnée par le CRTC des « heures de grande écoute « ne correspond pas à celle qu'en a l'industrie. Les radiodiffuseurs privés sont tenus de présenter 50 p. 100 d'émissions à contenu canadien entre 18 h et minuit. La plupart d'entre eux programment une heure d'émissions canadiennes entre 18 h et 19 h et une autre demi-heure à 23 h, de sorte qu'il ne leur reste plus qu'à placer l'autre heure et demie réglementaire au cours de la soirée, soit entre 19 h et 23 h. C'est ainsi qu'en moyenne 37,5 p. 100 d'émissions à contenu canadien sont diffusées pendant cette période, soit 10,5 heures par semaine. Si l'on exigeait des radiodiffuseurs qu'ils programment une moyenne de deux heures supplémentaires d'émissions canadiennes par semaine entre 19 h et 23 h, le contenu canadien des émissions serait de 45 p. 100. Le Groupe de travail ne croit pas qu'il s'agisse là d'une exigence déraisonnable, d'autant plus qu'elle concorderait avec l'objectif du Fonds de développement, qui exigerait que les productions canadiennes qu'il finance soient présentées pendant cette période. L'adoption d'un tel règlement contribuerait donc à résoudre le problème soulevé par les producteurs indépendants et Téléfilm dans le mémoire adressé au Groupe de travail, de la disposition d'un temps d'antenne insuffisant en soirée.

Recommandation

Que le CRTC maintienne l'exigence de 60 p. 100 de contenu canadien pour l'ensemble de la programmation et de 50 p. 100 pour les émissions diffusées entre 18 h et 24 h. Qu'il adopte par ailleurs un règlement obligeant les télédiffuseurs privés à respecter un minimum de 45 p. 100 de contenu canadien pour les émissions diffusées en soirée, soit entre 19 h et 23 h.

Que le CRTC prenne des mesures pour s'assurer que les productions diffusées par les exploitants privés, conformément aux exigences de contenu canadien sont d'excellente qualité. Et que ces productions fassent une place suffisante aux émissions des catégories les moins bien représentées à l'heure actuelle par la télévision privée canadienne.

Le Groupe de travail estime que les dépenses nécessaires pour les émissions canadiennes devraient être fixées tout en précisant les niveaux minimum à répartir entre les productions maison et les droits de diffusion versés aux producteurs indépendants. Nous sommes en effet convaincus que les émissions canadiennes doivent être avant tout financées au Canada, de la même façon que les émissions nationales des autres pays sont financées dans leur propre pays. On sait depuis longtemps que les réglementations fondées sur de simples contingents quantitatifs sont inefficaces. Il ne reste donc plus qu'à adopter une politique intégrée et globale, qui prendrait en compte tant l'aspect financier que celui du temps d'antenne.

Recommandation

Que les stations et les réseaux privés de télévision soient tenus de consacrer une proportion plus importante de leurs ressources au financement des émissions canadiennes. Que le CRTC utilise l'instrument des conditions de licence pour obliger les stations et les réseaux à investir dans les productions maison ou à acheter des droits de diffusion d'émissions canadiennes, en fonction notamment de leurs ressources financières.

On ne peut pas dire que la contribution des radiodiffuseurs privés à la production d'émissions canadiennes de qualité a été l'un des principaux fleurons du système de radiodiffusion canadien. On constate cependant certains signes d'amélioration dans ce domaine, grâce surtout à l'aide gouvernementale accordée par l'intermédiaire du Fonds de développement. Nous avons été très encouragés par la bonne volonté dont ont fait preuve les télédiffuseurs que nous avons rencontrés. Nous sommes donc confiants qu'ils seront disposés, à l'avenir, à collaborer à l'avènement d'une nouvelle ère de production d'émissions de divertissement de qualité réalisées au Canada et diffusées aux heures de grande écoute. Les Canadiens ont le droit d'exiger cette collaboration, et le CRTC devrait enfin s'attacher à le leur accorder.

Notes et références

1. C.R.T.C., Avis public C.R.T.C. 1983-18, *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*, Ottawa, le 31 janvier 1983, p. 6.
2. Joseph Irvine, lettre à Gerry Caplan, V.P. Programming, ATV, le 3 juin 1986.
3. Arthur Weinthal, paroles rapportées par le chroniqueur Sid Adilman dans le *Toronto Star*, le 18 novembre 1985. [traduction]
4. David Jones, paroles rapportées dans un article de Barbara A. Mœs, publié dans *Broadcaster*, mars 1986, p. 13.

5. L'effet combiné de la baisse des recettes publicitaires per capita au Canada et de celle de l'ensemble des recettes recueillies par les réseaux se traduit par le fait que les recettes des réseaux canadiens ne représentent que 2,5 p. 100 de celles des réseaux américains. Les données que nous utilisons ont été réunies pour le *Television Digest* par la société *Television Bureau of Advertising Inc.* aux États-Unis, d'après les chiffres officiels publiés par la *Federal Communications Commission*. Les recettes des réseaux américains se sont élevées en 1984 à 8,5 milliards de dollars, sur un total de recettes publicitaires de 19 milliards de dollars pour la télévision.
6. Peter Desbarats, "Radio and Television News: The Roles of Public and Private Broadcasters, and Some Other Critical Issues", rapport préparé pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, février 1986, p. 32. [traduction]
7. *Comité sur la radiodiffusion, Rapport*, (rapport Fowler), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 265.
8. *Ibid.*, p. 265.
9. Arthur W. Donner, "An Analysis of the Importance of U.S. Television Spillover, Bill C-58, and Simulcasting Policies for the Revenues of Canadian TV Broadcasters", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, février 1986, p. vii.
10. Canada, Comité consultatif des télécommunications et de la souveraineté canadienne, *Le Canada et la télécommunication*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 49.
11. Peter Desbarats, *op. cit.*
12. C.R.T.C., Avis pubic C.R.T.C. 1985-61, *Les signaux de télévision canadiens éloignés*, Ottawa, le 22 mars 1985, p. 6.
13. *Ibid.*, p. 17.
14. *Ibid.*, p. 18.
15. *Ibid.*, p. 23.
16. C.R.T.C., Avis public C.R.T.C. 1983-18, *op. cit.*, p. 3.
17. *Ibid.*, p. 3-4.
18. *Ibid.*, p. 4-5.
19. *Ibid.*, p. 27.
20. *Ibid.*, p. 19.

Chapitre 18

Télévision payante et canaux spécialisés

Télévision payante et canaux spécialisés

Depuis une dizaine d'années, la télévision subit de grands bouleversements. Ses services se modifient, s'accroissent et se diversifient. La plupart des nouveaux services sont transmis par liaison satellite-câble. Le système de câble constitue en quelque sorte un affilié local du réseau par satellite.

Les réseaux conventionnels livrent leurs programmes par l'entremise des stations locales affiliées qui mettent en ondes des émissions locales et de réseau. Leur programme est accessible, à tous, sans frais, dans la zone de portée des émetteurs. À la différence que, les nouveaux réseaux par satellite ne sont disponibles qu'aux abonnés du câble et aux propriétaires d'antennes paraboliques, assimilables en cela à des câblodistributeurs.

Aux États-Unis, un nombre croissant de réseaux par satellite transmettent des signaux brouillés ou codés, parce qu'ils se financent selon un principe d'abonnement auprès des systèmes de câble ou des individus. Les propriétaires d'antennes paraboliques ne peuvent plus resquiller ces nouveaux services et sont donc eux aussi contraints à une charge mensuelle.

L'avènement de la télévision par « satellite-câble » a dégagé des possibilités inouïes d'exploitation de la télévision au détail, ou par abonnement. Aux États-Unis, la télévision conventionnelle par abonnement a fait son chemin, mais cette formule n'a jamais été acceptée au Canada où le besoin, par ailleurs, n'a jamais été ressenti. La télévision payante peut aussi être distribuée par des systèmes de distribution multipoints (SDM) au moyen de signaux micro-ondes brouillés. Mais la flexibilité de la câblodistribution qui contrôle, mesure et facture les services de télévision, transmis par câble, en a fait le véhicule privilégié de la télévision payante au pays.

Leur auditoire potentiel, étant plus exigu que celui des télévisions conventionnelles, les nouveaux réseaux par satellite offrent généralement un programme national, plutôt qu'une combinaison d'émissions locales et nationales. C'est pourquoi ces réseaux par satellite se sont modelés de manière à compléter ou combler les lacunes du système de radiodiffusion, à renfort d'émissions peu courantes ou d'émissions particulières en périodes inusitées.

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, la télévision payante et les services spécialisés recueillent moins de 3 p. 100 de l'auditoire télévisuel de langue anglaise au Canada; au secteur francophone, l'achalandage est encore plus minime. Cela est en partie attribuable à la nouveauté de ces services, introduits seulement en 1983 et 1984. En outre, la demande pour ces services, particulièrement pour les canaux de télévision payante spécialisés dans les longs métrages, est encore faible partout au Canada. En ce qui concerne les services spécialisés, leur mince auditoire reflète leur prestation sur le volet discrétionnaire du câble. Comme nous le signalons au chapitre 8, le CRTC n'avait pas jusqu'à très récemment autorisé de services spécialisés de langue française. En comparaison, aux États-Unis, la télévision payante et les services spécialisés s'accaparent une plus grande part de l'écoute de la télévision.

Télévision payante et canaux spécialisés

On peut envisager plusieurs scénarios d'introduction au Canada de nouveaux services de télévision payante et spécialisés. Les scénarios de la télévision conventionnelle servent de guide. Selon un premier scénario, il suffirait d'autoriser l'importation directe de ces services des États-Unis. Un deuxième scénario serait d'octroyer des licences à de nouveaux titulaires canadiens qui achèteraient les droits de diffusion des meilleures émissions étrangères et les combineraient avec des émissions canadiennes afin d'offrir un service économiquement viable. Le troisième et dernier scénario serait la mise au point de nouveaux services publics mandatés pour offrir un programme essentiellement canadien.

Les canaux actuels de longs métrages procèdent, sans aucun doute, du second scénario, de même que tous les autres services canadiens spécialisés autorisés jusqu'ici. Des câblodistributeurs canadiens ont également été autorisés, à titre d'importateurs et de distributeurs, à conclure des ententes d'affiliation avec des services spécialisés américains. Cette mise en œuvre du premier scénario n'entraîne pas les mêmes conséquences pour les services spécialisés que pour la télévision conventionnelle. Les réseaux américains qui ont conclu des ententes formelles avec des câblodistributeurs canadiens et qui sont compensés pour la diffusion de leurs émissions au Canada, sont contraints d'acheter les droits de diffusion pour le Canada, aussi bien que pour les États-Unis. Comme nous l'avons vu plus haut, ce n'est pas le cas pour la télévision conventionnelle, les réseaux américains ne détenant pas de droits pour le Canada.

Nous reviendrons à ces scénarios au moment de nos recommendations. Examinons plus en profondeur la situation de la télévision payante et des services spécialisés. Il convient d'analyser isolément le cas de la télévision de langues française et anglaise afin d'en arriver à une politique équilibrée.

Les premiers réseaux satellite-câble aux États-Unis remontent à la fin des années 1970, devant le succès du Home Box Office. Ce service américain, spécialisé de longs métrages, a exploité une liaison satellite-câble à compter de 1976. Aux États-Unis, les services satellite-câble se répartissent généralement en trois catégories : les réseaux de câble, les superstations et les services de télévision payante (« premium »). Les réseaux de câble, avec leurs spots publicitaires, s'apparentent aux services spécialisés au Canada. Ils comportent des canaux thématiques : sports, information, musique, religion, jeunesse, santé, congrès américain et affaires publiques, information financière, Afro-américain, arts, émissions en langue espagnole, etc.

Le programme des superstations se compose surtout de reprises des réseaux conventionnels. Enfin, les services de télévision payante sont exempts de publicité et se financent entièrement par les abonnements. La plupart des services américains de télévision payante présentent des longs métrages. Home Box Office compte plus de 14 millions d'abonnés; il est de loin le plus populaire de ces services.

Aux États-Unis, en 1985, la part d'écoute de la télévision payante équivalait à 6 p. 100 de l'écoute totale de la télévision (y compris les téléspectateurs non abonnés au câble), soit une faible évolution par rapport aux 5 p. 100 enregistrés l'année précédente. L'écoute des réseaux du câble est passée de 7 p. 100 en 1984 à 8 p. 100 en 1985, les superstations accaparant environ 6 p. 100 de l'écoute, chaque année.

Il y a un phénomène plus significatif, cependant, et ce sont les niveaux d'écoute des réseaux américains satellite-câble parmi les abonnés au câble aux États-Unis.

Au Canada, aucun service de télévision payante n'a été autorisé avant 1982, en dépit du fait que le débat sur cette question remonte au début des années 1970. Un appel de demandes pour fournir des services spécialisés a été lancé par le CRTC en 1983. L'expression « services spécialisés » a été utilisée au Canada pour désigner les réseaux par satellite qui offrent généralement un programme thématique ou d'un genre particulier.

Près de dix ans après leur implantation, on ne sait toujours pas, aux États-Unis, dans quelle mesure la télévision payante et les services spécialisés vont supplanter les réseaux conventionnels et les stations locales. Les télédiffuseurs conventionnels conservent, et de loin, la plus grande part de l'écoute et des recettes de l'industrie. En outre, les services par satellite les plus populaires offrent encore les superstations WTBS et des services multiformats comme les réseaux USA et CBN (Christian Broadcasting Network), qui, en général, proposent essentiellement des reprises des réseaux conventionnels. L'écoute des chaînes payantes, principalement celles spécialisées en longs métrages, s'est stabilisée. De plus, les magnétoscopes qui offrent aux téléspectateurs la flexibilité de programmer à leur guise les émissions des réseaux conventionnels constituent une alternative intéressante aux services spécialisés. Le magnétoscope est aussi un concurrent sérieux en tant que véhicule de films et d'émissions provenant d'autres sources que la radiodiffusion.

Plusieurs services américains ont échoué ou fusionné avec des services concurrents. Il n'empêche qu'un certain nombre d'entre eux sont en exploitation depuis plus de cinq ans, que l'écoute de l'ensemble des services par satellite augmente et que cette croissance devrait se poursuivre suivant l'évolution de la pénétration du câble.

Face aux défis que les nouveaux services posent au Canada, le CRTC a dû tenir compte du fait que ces services entraient en concurrence avec les radiodiffuseurs canadiens conventionnels, qui doivent déjà faire face à une concurrence plus importante que leurs homologues américains, dans un marché beaucoup plus restreint et, de surcroît, bilingue.

La télévision payante

Au Canada, la télévision payante a alimenté la controverse. En moins de quatre ans, elle a subi une restructuration massive et un certain nombre d'échecs; les investisseurs ont perdu des millions de dollars; elle a failli à ses promesses de contenu canadien et elle a soulevé beaucoup moins d'enthousiasme que ses promoteurs ne l'auraient cru.

Le CRTC a retardé l'avènement de la télévision payante au Canada jusqu'à 1982. Il s'inquiétait du fait que l'on ne puisse offrir de service principalement canadien, conformément aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Le CRTC craignait aussi que ces services ne limitent l'aptitude des radiodiffuseurs canadiens actuels à remplir leurs obligations stipulées dans la loi. Selon ses constatations, les Canadiens s'intéressaient moins que les Américains à la télévision payante, en partie parce que le Canadien moyen, abonné au câble, disposait déjà d'un choix télévisuel plus vaste que son homologue Américain.

Télévision payante et canaux spécialisés

Quand le CRTC céda à une décennie de pressions — dont certaines venaient du gouvernement — et décida en avril 1981, de lancer un appel de demandes, il fixa un certain nombre d'objectifs. Les services de télévision payante devaient concourir aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, augmenter la diversité des programmes au Canada et offrir des émissions canadiennes de haute qualité provenant de sources nouvelles, créant ainsi d'autres débouchés pour les producteurs canadiens qui ne pouvaient autrement avoir accès au système de radiodiffusion.

En publiant son appel, le CRTC optait pour un modèle concurrentiel, rejetant ainsi l'avis selon lequel seul un monopole national serait viable. Le CRTC accorda des licences aux six candidats qui, à son avis, avaient le mieux répondu à son appel, même si le modèle retenu et les espoirs d'une programmation à teneur canadienne élevée reposaient largement sur des prévisions fournies par certains requérants et si le Conseil n'avait pas les ressources nécessaires pour effectuer les recherches indépendantes lui permettant d'infirmer certaines des représentations qui lui avaient été faites. (Nous recommandons au chapitre 6 que le CRTC soit doté d'un service de recherche et d'analyse lui permettant de mieux contrecarrer le phénomène de surenchère inhérent au caractère concurrentiel d'octroi des licences).

Plusieurs services de télévision payante ont obtenu des licences du CRTC. First Choice, en sa qualité de service national, devait offrir un service d'intérêt général de langue française et un service de langue anglaise. Trois autres services d'intérêt général régionaux furent aussi autorisés, soit pour les provinces de l'Atlantique, de l'Ontario et de l'Alberta. Un service national de langue anglaise consacré aux arts d'interprétation, C-Channel, obtint une licence, de même qu'un service régional multilingue en Colombie-Britannique. Un autre appel fut lancé pour la création d'un réseau régional de langue anglaise au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, ainsi que d'un service régional de langue française, et des licences furent accordées.

Pour la première fois, les niveaux de contenu canadien furent fixés en fonction des créneaux horaires et des ressources financières des titulaires. La télévision payante d'intérêt général devait présenter jusqu'à 30 p. 100 d'émissions canadiennes, en particulier entre 19h et 23h, ce pourcentage devant s'élever à 50 p. 100 au cours des 15 derniers mois de la licence consentie. Les dramatiques devaient représenter au moins la moitié des émissions canadiennes présentées par les services d'intérêt général. Les titulaires de licences nationales devaient consacrer au moins 45 p. 100 de leurs recettes totales et 60 p. 100 de leurs budgets de programmation aux émissions canadiennes. Les conditions imposées aux services régionaux étaient légèrement inférieures. Le service consacré aux arts d'interprétation devait offrir 40 p. 100 de contenu canadien au cours de la journée et en soirée, et 30 p. 100 de sa programmation quotidienne devait être consacrée aux arts d'interprétation. Le CRTC décida de ne pas réglementer les prix de gros et de détail des services. Il y avait donc mise en place de trois services concurrentiels — un service national, des services régionaux, et un service culturel — eux-mêmes en concurrence pour obtenir les faveurs des câblodistributeurs bénéficiant d'une situation de monopole. Deux conseillers dissidents du CRTC, messieurs Jean-Louis Gagnon et John Grace,

se firent les interprètes des appréhensions de plusieurs, qualifiant l'octroi des licences de « surcharge du système ». Ils se demandaient « combien de ces oiseaux allaient voler »:

> Nous estimons que les arguments en faveur d'un système complet de services de télévision payante régionaux sont peu convaincants et qu'on ne tient pas suffisamment compte des répercussions financières d'un tel système sur l'exploitation d'un service de télévision payante national, surtout en ce qui concerne la possibilité réelle « d'écrémage » des marchés les plus lucratifs par certains services régionaux[1].

Le lancement de la télévision payante tient du désastre. Les consommateurs, confus devant les prétentions contradictoires des trois services concurrents, avaient de quoi se demander s'ils voulaient de la télévision payante. Les titulaires de licences se livrèrent à une réclame exagérée de leurs services. Une entente entre First Choice et le service américain Playboy fit beaucoup de bruit. Les ventes montèrent en flèche momentanément, mais le débat qui suivit sur la pornographie jeta l'opprobre sur la télévision payante en général, détournant, en particulier, le marché important de la famille. L'échec rapide de C-Channel ébranla aussi la confiance des investisseurs en plus de se répercuter avec force sur les réseaux régionaux moins importants, déjà astreints à des coûts de transmission par satellite plus élevés par abonné.

Un fort taux de roulement se manifeste dans l'industrie, les abonnés passant d'un service à l'autre ou décrochant tout simplement. Les taux moyens de rayonnement de chacun des services ne dépassaient guère 5 p. 100, alors que le seuil de rentabilité se situait aux alentours de 10 p. 100. Les mises de fonds des investisseurs s'épuisèrent rapidement, entraînant inévitablement des faillites et des regroupements de services concurrents.

En juillet 1984, après un an et demi d'activité et plus de 50 millions de dollars de déficits, Allarcom recevait l'autorisation de distribuer Super Channel à l'ouest de l'Ontario, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. First Choice, dont le contrôle appartient maintenant à Astral-Bellevue, obtenait les marchés de l'Ontario, du Québec et des Provinces atlantiques. Le service francophone régional fut autorisé à se fusionner au service national francophone, pour former Super Écran dans l'Est du Canada.

Depuis cette restructuration, les services de télévision payante connaissent une croissance lente, mais continue. À la fin d'avril 1986, First Choice comptait 446 000 abonnés, Super Channel 180 000 et Super Écran 120 000. Cette croissance s'explique en partie par la décision d'offrir dans la même enveloppe, le canal de longs métrages et les services spécialisés de musique, de sport et de santé, au tarif mensuel de 15,95 $. Cet assemblage de services, conçu dans l'intérêt mutuel de leurs exploitants, ne constitue pas une exigence formelle du CRTC.

Cette évolution encourageante est le résultat des initiatives prises par la télévision payante et les services spécialisés, avec la coopération de l'industrie de la câblodistribution, et la persuasion morale exercée judicieusement par le CRTC. (Les exigences relatives à la distribution et à l'assemblage des services

feront l'objet d'un examen plus approfondi dans la section relative aux services spécialisés ci-après, ainsi qu'au Chapitre 24.)

Recommandation

Que la télévision payante et les services spécialisés ne soient pas soumis à la réglementation du CRTC relativement aux ententes de commercialisation et de distribution conjointes avec des câblodistributeurs, à la condition que ces ententes soient propices à l'essor des services canadiens.

Au moment de la mise sous presse du présent rapport, le CRTC étudiait une demande de la télévision payante pour réduire la teneur canadienne pour le reste du terme de sa licence qui se termine en 1987. Il n'incombe pas au Groupe de travail d'émettre une opinion à propos de cette demande, mais nous estimons généralement que les obligations des titulaires de licence devraient être proportionelles à leurs ressources.

Recommandation

Que, lorsqu'il fixe les exigences relatives à la teneur canadienne pour le second terme des licences, le CRTC tienne compte de la contribution réaliste et appropriée que les exploitants de télévision payante pourront verser à mesure que le nombre de leurs abonnés augmentera.

Depuis l'attribution de licences à des services de langue anglaise spécialisés en sports et en musique, la télévision payante met l'accent sur les longs métrages, principalement ceux qui ont déjà été présentés en salles. Les programmes de la télévision payante ne sont généralement pas des primeurs. Est-il réaliste de croire que la télévision payante puisse offrir des longs métrages canadiens? Cela dépend davantage d'une politique du film que d'une politique de la radiodiffusion. Le fait que la télévision payante souhaite présenter des films canadiens ou qu'elle y soit contrainte ne risque pas en soi de déclencher toute une production cinématographique canadienne.

Les recommandations du Groupe de travail sur l'industrie cinématographique ont conduit à la création d'un fonds pour le développement de la production de films canadiens, géré par Téléfilm Canada et disposant d'une enveloppe annuelle de 33 millions de dollars. Ce fonds joue un rôle important comme moyen de raviver la production canadienne de longs métrages. Il faudra que le CRTC étudie soigneusement la politique gouvernementale du film au moment du renouvellement des licences de la télévision payante. Les longs métrages sont un aspect important de la politique de la radiodiffusion.

Recommandation

Que, lorsqu'il fixera les conditions de licences pour la télévision payante, le CRTC tienne compte de la politique du film du gouvernement fédéral et, en particulier, de la création du Fonds de développement pour la production de films canadiens.

Les conditions de licence de la télévision payante devraient, étant donné que cette industrie fonctionne désormais à la manière d'un monopole, garantir la présentation de la plupart des longs métrages canadiens. Le nombre de films canadiens produits varie selon les années. Le CRTC aura donc du mal à prévoir la quantité de films canadiens qui seront disponibles, même si, grâce au nouveau fonds fédéral et à certaines initiatives provinciales, la production devrait augmenter. Le Conseil devrait suivre de près la production cinématographique, tout comme il surveille la production de disques, lorsqu'il détermine le contenu canadien à la radio.

Recommandation

Que les conditions de licence du CRTC pour la télévision payante visent à garantir la présentation de la plupart des longs métrages canadiens produits. Que l'on surveille la production cinématographique canadienne pour ajuster les normes au besoin et que les conditions de licence prévoient ces ajustements éventuels.

Enfin, compte tenu de l'expérience de cette nouvelle industrie et des nouvelles orientations proposées, nous sommes raisonnablement confiants de voir la télévision payante réaliser au moins une partie de ses promesses, surtout si l'on interdit toute concurrence américaine indue.

Recommandation

Que le CRTC continue d'interdire l'importation de services américains qui ont une incidence sur la viabilité des services canadiens de télévision payante comparables.

Les services de télévision facturés par émission

Les services de télévision facturés par émissions sont apparus récemment aux États-Unis et on les envisage actuellement au Canada. Le système permet pour l'instant aux téléspectateurs de choisir des émissions à même une liste de films, de concerts, d'événements sportifs, etc., offerts par le câblodistributeur. Les téléspectateurs n'ont pas à s'abonner à toute la programmation pour recevoir l'émission désirée, comme ils doivent le faire pour la télévision payante.

L'opération consiste en une simple communication téléphonique de l'abonné à la tête de câble. Dans le cas des systèmes les plus perfectionnés, l'abonné compose un numéro de code pour faire apparaître sur son écran le film désiré. Le poste de l'abonné doit être muni d'un décodeur adressable. Même si la technologie est disponible, les coûts en immobilisations sont élevés. Avant d'engager de tels fonds, les câblodistributeurs veulent être convaincus que ce système attirera suffisamment d'abonnés, ce qui est loin d'être évident. Aux États-Unis, le taux d'achalandage a varié de 40 p. 100 pour un match de championnat de boxe, à 4 p. 100 pour un concert rock. Les distributeurs de films se montrent prudents à l'égard de ce nouveau mode de distribution. De

nombreux exploitants y voient cependant un moyen de faire éventuellement concurrence au magnétoscope et aux cassettes. Le succès de cette formule, si elle est autorisée, ne sera probablement possible que si l'on permet la présentation des nouvelles productions avant leur exploitation sur vidéocassette.

On se demande par ailleurs qui contrôlera ce nouveau service. Les studios et les câblodistributeurs, prétendant que les marges bénéficiaires sont déjà trop faibles, veulent éliminer les intermédiaires. Dans une requête présentée à Vancouver, Rogers Communications Inc. a demandé au CRTC que tout abonné à la télévision tarifée par émission soit d'abord abonné à la télévision payante. Cela offrirait une protection extraordinaire aux exploitants de la télévision payante; au moment de la rédaction de ce rapport, le CRTC devait encore étudier d'autres questions touchant le marché potentiel, le contenu canadien, les types d'émissions et la structure de ce genre de service. Avec un programme d'émissions limité, les émissions payantes, telles qu'elles sont envisagées pour l'instant, sont encore loin de la télévision sur demande qui serait probablement possible avec les réseaux interactifs à large bande. Nous sommes d'avis qu'il faut étudier soigneusement la question avant de donner le feu vert à cette forme de télévision tarifée par émission.

Les services de programmation spécialisés

La télévision payante, financée exclusivement par abonnements, apparaît comme une curiosité à l'ère de la nouvelle génération de réseaux par satellite. La plupart des services retransmis par satellite aux États-Unis sont financés à la fois par des revenus publicitaires et par des frais mensuels facturés aux câblodistributeurs, en fonction du nombre d'abonnés.

Dans son appel de demandes, lancé en 1983 pour des services de programmes spécialisés, le CRTC parlait justement de « l'union de la technologie par satellite et de la télévision par câble ». Il disait rechercher « des émissions de télévision à diffusion restreinte conçues pour tenir compte des intérêts et besoins particuliers de groupes différents d'âge, de groupes linguistiques, culturels, ou déterminés par des limites géographiques ou autres ». Par opposition, les services américains par satellite comprennent des services comme le USA Network qui offre une vaste gamme d'émissions d'intérêt général, ce que le CRTC appelle habituellement des services multiformats. Le CRTC voit dans les services spécialisés « un complément aux services canadiens déjà disponibles », et insiste sur le fait qu'« il ne s'agit pas d'un appel de demandes fondées sur des émissions pour un auditoire d'attrait général et particulièrement sur des longs métrages d'attrait général ou sur des émissions spéciales de variétés[2] ».

Le Conseil, en définissant la gamme des émissions envisagées pour les services spécialisés, estimait que « les nouveaux services devraient compléter ceux déjà en place et non nuire à la possibilité de production des titulaires actuelles[3] ». Toutefois, nombre de services auxquels le Conseil prévoyait accorder des licences — sports, musique, information, etc. — s'intégraient déjà au programme de réseaux conventionnels et jouissaient d'une grande popularité.

À l'opposé de la pratique américaine de la liaison satellite-câble, le Conseil a préféré que les services spécialisés canadiens soient « disponibles de façon

discrétionnaire, au choix de l'abonné[4] », et non pas offerts dans le service de base du câblodistributeur.

Le Conseil a reçu plus de 40 demandes mais, dans un geste controversé, refusa d'en entendre plus de la moitié, le plus souvent parce que le modèle proposé n'était pas vraiment discrétionnaire à l'abonné. La plupart des requérants ont prétendu que l'approche retenue par le Conseil ne permettait pas la création de services canadiens viables; ou que s'ils voulaient être viables, ces services ne pourraient contribuer de façon importante à la présentation d'émissions canadiennes.

Le Conseil devait atteindre un équilibre qui permettrait de protéger le système de radiodiffusion conventionnel déjà morcelé, en regard de la concurrence des services satellite-câble. Avec la présence des chaînes américaines (et des services autorisant la distribution de trois chaînes commerciales américaines et d'une non-commerciale, le « 3 + 1 »), les radiodiffuseurs canadiens conventionnels faisaient déjà face à beaucoup plus de concurrence sur leur propre marché national que les télédiffuseurs américains sur le leur. Les revenus publicitaires, par habitant, au Canada, étaient de moitié inférieurs à ceux des États-Unis. Et même sur le vaste marché américain, la grande majorité des services par satellite étaient déficitaires. Certains analystes américains prédisent que les petits services spécialisés disparaîtront, laissant la place aux chaînes d'envergure nationale. Mais tout le monde naturellement ne partage pas cet avis.

En 1983, le CRTC s'en est tenu à sa décision et n'a considéré que 15 des 41 demandes. Il n'a accordé que deux licences : l'une au service musical MuchMusic, exploité par CHUM Ltd., et l'autre au Sports Network (TSN), propriété de la Brasserie Labatt. L'étude de quatre autres demandes a été reportée pour permettre aux requérants de les réviser. Parmi celles-ci, un réseau consacré à la médecine et aux soins de la santé, Life Channel, obtint une licence en mars 1985. Le Conseil a également accordé d'autres licences, l'une à Telelatino Network qui proposait des émissions en italien et en espagnol, et l'autre à Chinavision Canada.

Aucun service spécialisé en langue française ne fut autorisé à cette époque. Plus tard, le CRTC autorisait MuchMusic à distribuer un service de musique vidéo partiellement en français au Québec et dans l'Est du Canada, mais le ministre des Communications a demandé au Conseil de revoir toute la question des services spécialisés en français.

Il n'y a pas eu non plus d'autorisation du CRTC pour un canal de nouvelles ou un service canadien pour enfants, ni pour un canal consacré aux arts. De même, aucun des services autorisés ne fut requis d'offrir un plus grand rôle dans leur programmation aux créateurs et aux producteurs régionaux. Dans un premier temps, les titulaires de licence se sont vus imposer des normes de contenu canadien relativement modestes : 10 p. 100 pour le canal de musique et 18 p. 100 pour TSN (pour ce dernier, l'exigence était plus élevée en période de pointe). Ces normes devaient augmenter à 30 p. 100 au cours de la cinquième année de la licence de MuchMusic, et à 35 p. 100 pour TSN.

Deux ans après la décision du CRTC, MuchMusic et TSN comptent environ 800 000 abonnés. Dès le début, les deux services ont été commercialisés avec la télévision payante, ce qui leur a permis de s'aider mutuellement,

et la formule a facilité leur commercialisation sous forme de service à volets, à la fois auprès des abonnés et des annonceurs publicitaires. Leurs homologues américains atteignent, proportionnellement, une plus grande partie de la population américaine : 27 millions d'Américains reçoivent Music Television (MTV), soit 33 fois plus que MuchMusic, et 36 millions reçoivent le service des sports (ESPN), soit 45 fois plus que TSN. Les autres services canadiens, Life Channel, Tele-latino et Chinavision ont eu grand-peine à s'entendre avec les câblodistributeurs pour offrir leurs émissions aux abonnés. Le CRTC a résolu de laisser aux câblodistributeurs le soin de décider s'ils voulaient offrir les services facultatifs à leurs abonnés, la façon d'assembler ces services, leur prix et le tarif à exiger des abonnés.

L'approche retenue par le CRTC a grandement limité les genres de services canadiens susceptibles d'être lancés, ainsi que leur aptitude à offrir une programmation canadienne fondée sur des assises solides. Les services actuellement en activité n'ont que de faibles coûts de production ou, comme MuchMusic, présentent des vidéo-clips musicaux produits par des sociétés d'enregistrement sonore à des fins de promotion. L'approche du CRTC a aussi limité l'émergence de services spécialisés en langue française. Par contre, le CRTC a minimisé l'impact de ces nouveaux services sur la télévision conventionnelle, à un moment où il se propose de demander à ses exploitants de consacrer des ressources beaucoup plus importantes à la programmation canadienne. Si l'on se fiait, d'autre part, à l'expérience américaine, où le marché publicitaire est proportionnellement plus important, peu de services canadiens auraient connu le succès. Même en adoptant le modèle américain, la contribution de ces services à la programmation canadienne eut été quand même négligeable.

Bien que le Groupe de travail estime que le Conseil a agi de façon judicieuse en abordant la question des services spécialisés avec prudence, il est temps que le Canada tire meilleur parti de la distribution peu coûteuse des services satellite-câble.

Fidèle à la tradition de la radiodiffusion canadienne, le Groupe de travail croit que les secteurs public et privé doivent tous deux jouer un rôle dans les réseaux satellite-câble. Nous recommandons donc que la nouvelle chaîne non commerciale, TV Canada, en anglais, et Télé-Canada, en français, fasse partie du service de base du câble pour les systèmes qui offrent des services facultatifs (voir chapitre 13), de même que le canal de langue anglaise administré par Radio-Canada qui sera consacré à l'information et aux affaires publiques (voir chapitre 10). Au début, une partie de ce service de nouvelles et d'affaires publiques pourrait être offerte en français sur Télé-Canada.

Mis à part ces deux propositions, le Groupe de travail estime que la croissance des réseaux par satellite se fera grâce à l'initiative du secteur privé, sauf peut-être pour les projets résultant d'initiatives des gouvernements provinciaux. Il faut continuer d'insister sur le caractère complémentaire de ces services.

Comme nous l'avons déjà dit, les réseaux par satellite posent les mêmes questions et les mêmes choix que l'on a tenté de résoudre à propos de la politique de la radiodiffusion conventionnelle. Dans ce nouveau défi engagé pour créer

des réseaux par satellite viables au Canada, on retrouve les deux grands objectifs poursuivis en télédiffusion conventionnelle : assurer la viabilité des services canadiens et trouver un équilibre entre les émissions canadiennes et étrangères.

Il est déjà manifeste que les réseaux, distribués par satellite, devront à la différence des réseaux et stations conventionnels respecter rigoureusement le droit d'auteur. C'est ainsi qu'au début de 1986, le Département d'État américain a empêché WTBS, une superstation américaine, dont le CRTC avait autorisé la distribution par câble au Canada dans les régions éloignées, de conclure des ententes pour la retransmission de ses signaux au Canada. Le Département d'État affirmait que l'exploitant de WTBS, Turner Broadcasting, ne détenait pas les droits de diffusion de ses émissions au Canada. Le Département d'État a juridiction sur la transmission outre-frontière des signaux américains par satellite. De même, certaines des émissions présentées aux États-Unis par le Arts and Entertainment Network ne le furent pas au Canada parce que le réseau ne détenait que les droits de diffusion pour les États-Unis. Il est évident que dans tous les cas où les réseaux américains signent des accords d'affiliation avec les câblodistributeurs canadiens pour la diffusion de leurs émissions, ils doivent respecter les obligations contractées avec les titulaires des droits de diffusion des émissions. Pour diffuser leurs émissions au Canada, il leur faut acquérir les droits appropriés.

Le CRTC a pour règle de ne pas permettre aux câblodistributeurs canadiens d'offrir la programmation de réseaux américains par satellite lorsque des services canadiens par satellite offrent une programmation comparable. Pour l'instant, 16 services américains satellite-câble ont l'autorisation du CRTC pour diffuser leurs émissions par l'entremise de câblodistributeurs canadiens affiliés. Il s'agit de :

Cable News Network (CNN)
CNN Headline News
The Nashville Network (TNN)
The Arts and Entertainment Network
Financial News Network
The Weather Channel
The Learning Channel
Biznet, the American Business Network
Country Music Television
Cable Satellite Public Affairs Network (C-Span)
The Silent Network
The Professional Education Network (PEN)
AP Newscable Dow Jones Cable News
Reuters News View
United Press International Custom Cable

Ce qu'il importe de faire maintenant, c'est d'instaurer un modèle de développement des réseaux par satellite, approprié pour le Canada, quand le rôle assumé par de tels services prendra beaucoup plus d'importance. Nous devons surtout régler le problème des réseaux américains par satellite qui se prolongent au Canada sans être obligés de détenir de licence mais qui doivent

acquérir les droits de diffusion pour le Canada aussi bien que pour les États-Unis. En premier lieu, leur concurrence dans notre pays morcellerait à tout le moins un marché déjà restreint. Même sur le vaste marché américain, il n'existe généralement qu'un seul exploitant pour chaque type de service. À ce propos, le Conseil a déjà dit dans sa première décision que : « si le Conseil autorisait, dans l'avenir, un service canadien ayant une formule pouvant concurrencer un service non canadien autorisé, celui-ci sera remplacé par le service canadien[5] ». Cette politique de remplacement pourrait entraîner des difficultés d'ordre pratique qu'il faudra résoudre lorsqu'on se penchera sur la question.

L'expérience des principaux services canadiens spécialisés est plutôt encourageante. Il semble qu'ils aient tiré leçon des erreurs de la télévision payante. On devrait pouvoir répondre aux besoins spécifiques du Canada en matière de programmation en privilégiant le second scénario développé au début de ce chapitre : la combinaison d'émissions américaines et canadiennes complémentaires aux services spécialisés.

Nous avons abordé au chapitre 8 les problèmes particuliers qui se posent à la télédiffusion en langue française, du fait de la taille relativement restreinte du marché, et nous avons émis des recommandations sur les services spécialisés de langue française. La recommandation suivante ne s'applique donc qu'aux services de langue anglaise.

Recommandation

> Qu'en attendant une restructuration radicale de l'étagement actuel des services offerts au câble, on continue d'offrir les services spécialisés canadiens sur une base facultative, et d'interdire la retransmission de signaux américains concurrents. Que la distribution de ces services au câble fasse l'objet d'une entente entre l'éventuel titulaire de licence du service satellite-câble et le câblodistributeur au moment de l'attribution de la licence, le CRTC jouant un rôle d'arbitre dans les cas où une entente n'a pu être conclue.

Programmation religieuse

Une politique sur les services spécialisés doit prévoir des émissions religieuses, parce que seul un service spécialisé pourra permettre à ce genre d'émissions de se développer avec toute la flexibilité nécessaire compatible avec les principes fondamentaux du système canadien de radiodiffusion.

Les problèmes que posent les émissions religieuses ont influencé la politique canadienne de radiodiffusion dès le début. Le débat qui avait éclaté après que le ministre de la Marine et des Pêches eût refusé de renouveler le permis d'exploitation d'une secte religieuse avait abouti à la création de la Commission Aird en 1928[6].

Il existe au Canada de nombreux groupes aux croyances religieuses diverses et il est impossible d'accorder des fréquences à tous. C'est pourquoi les organismes de réglementation ont toujours été amenés à refuser d'accorder des licences à des organismes de radiodiffusion à caractère religieux. On estimait qu'un titulaire de licence qui transmettrait des opinions religieuses aurait du mal à offrir une programmation équilibrée[7].

Le Conseil a toutefois reconnu que le système devrait comporter un certain nombre d'émissions religieuses pour être diversifié et complet. C'est pourquoi, au cours des dernières années, le CRTC a favorisé le développement de services spécialisés, offrant un programme religieux, pourvu que ceux-ci soient exploités par des sociétés appartenant à des éléments généralement représentatifs des diverses confessions et croyances religieuses[8].

La question de la programmation religieuse est complexe, puisqu'elle touche aux diverses libertés fondamentales garanties par la Constitution. Il est difficile d'envisager de créer des services religieux spécialisés pour chaque groupe qui souhaiterait propager ses croyances à ses concitoyens. L'approche interconfessionnelle, qui incite les divers groupes religieux à travailler ensemble, reste la meilleure. C'est cette formule qui saurait le mieux garantir le développement de services d'émissions religieuses qui utiliseraient les ressources créatrices canadiennes, tout en respectant les croyances d'autrui.

Le Groupe de travail trouve encourageant de voir les progrès réalisés à la promotion des services interconfessionnels. Dans ce domaine comme ailleurs, il faut également tenir compte des caractéristiques linguistiques et régionales propres au Canada.

Notes et références

1. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 1982-240 (7 R.T.C.), *La télévision payante – Opinion minoritaire des commissaires Gagnon et Grace*, Ottawa, C.R.T.C., le 18 mars 1982, p. 660.
2. C.R.T.C., Avis public C.R.T.C. 1983-93, *Appel de demandes – Nouveaux services d'émissions spécialisées*, Ottawa, C.R.T.C., le 4 mai 1983, p. 4.
3. *Ibid.*, p. 10.
4. *Ibid.*, p. 6.
5. C.R.T.C., Avis public C.R.T.C. 1984-81, *Services d'émissions spécialisées*, Ottawa, C.R.T.C., le 2 avril 1984, p. 13.
6. John Bennett, "The Licensing of Religious Radio Stations in Canada", *Canadian Communications Law Review*, vol. 1, 1969.
7. C.R.T.C., Avis public C.R.T.C. 1981-54, *Audience publique sur la radiodiffusion religieuse*, Ottawa, C.R.T.C., le 17 août 1981.
8. C.R.T.C., Avis public C.R.T.C. 1983-112, Ottawa, C.R.T.C., le 2 juin 1983.

VI

LE SECTEUR COMMUNAUTAIRE

Chapitre 19

La radiodiffusion communautaire

La radiodiffusion communautaire

De nos jours, l'existence de la radio et de la télévision communautaires contredit la vieille conception selon laquelle les médias audio-visuels seraient plus difficiles d'accès que les médias écrits. En 1957, la Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision exprimait ainsi cette vieille conception :

> Le droit de publier un texte peut s'exercer de diverses façons, dont certaines plus efficaces que d'autres, mais l'accès à ce domaine est libre pour tous et n'est pas fonction, comme dans le cas de la diffusion, de la décision de l'un des titulaires de bandes de fréquence relativement peu nombreuses au Canada[1].

Depuis ce temps, le CRTC a autorisé l'exploitation de plusieurs stations de radio communautaire et a requis que l'on réserve un canal par câble à la télévision communautaire. Les stations et les canaux communautaires ont ouvert leurs portes au public. Grâce aux progrès techniques, leur quantité a augmenté et, partout, la radio et la télévision communautaires sont devenues accessibles à un nombre croissant de collectivités. On peut envisager qu'elles se répandront encore davantage si on adopte une politique qui soutient l'initiative en ce sens.

C'est le mouvement de démocratisation et de changement social issu des années 1960 qui a donné naissance à la radio et à la télévision communautaires. Les premières stations étaient des instruments d'innovation et de « participation ». Elles devaient combler les besoins sociaux et culturels auxquels la radiodiffusion traditionnelle, en raison de sa nature même, restait étrangère.

Au début, la radio-télévision communautaire était, de fait, une sorte d'expérience sociale, en particulier au Québec et parmi les collectivités autochtones ou nordiques. On y produisait et diffusait des émissions axées sur les préoccupations quotidiennes de la population. Les collectivités autochtones, les régions isolées et les petites localités étaient pourvues grâce à elle de services locaux qui, autrement, leur auraient fait défaut. Dans les centres urbains, les groupes minoritaires, d'origine culturelle, d'idéologie ou de goûts différents, y saisirent l'occasion de s'exprimer enfin sur les ondes.

Les artisans de la télévision communautaire inscrivent à leurs programmes toutes les variétés d'émissions, à l'image même de la communauté qu'ils desservent. Si bien que syntoniser une station communautaire, c'est y trouver, selon l'heure et le lieu : une partie de hockey peewee, les délibérations du conseil municipal, un téléroman ou un reportage en langue autochtone, un débat sur quelque enjeu « multiculturel », une compétition de « majorettes », ou, comme cela s'est produit à l'automne 1985, la retransmission d'une rencontre publique du Groupe de travail!

L'un des grands objectifs de notre rapport est l'accession des citoyens à l'usage des ondes, autant que possible : dans cette perspective, il importe donc, de reconnaître que la radio-télévision communautaire représente un troisième secteur indispensable, qui complète les secteurs public et privé. Il appartient à ce qu'on appelle le bénévolat, ce déploiement des bonnes volontés dans diverses formes d'entraide, auprès des personnes handicapées ou défavorisées, dans les

sports et loisirs de plein air ou dans les manifestations artistiques et artisanales, pour la protection de l'environnement ou pour l'aménagement du territoire. Certes, la radio-télévision traditionnelle comporte dans son programme aussi des émissions de service public, mais le secteur communautaire s'impose d'aller plus loin, en ce sens, que les stations commerciales ou purement professionnelles. La radiodiffusion communautaire est donc une activité sans but lucratif où on est généralement coincé entre la gestion d'un budget serré et la quête de secours financier.

Les innovations techniques dans le domaine de la radiodiffusion sont de nature à favoriser le secteur communautaire. Grâce aux nouvelles possibilités de transmission qu'offrent, par exemple, les voies radioélectriques sous-porteuses, les émetteurs de télévision à faible puissance et l'augmentation régulière du nombre de canaux de câblodistribution, on peut atteindre des auditoires plus restreints à moindre coût. Aussi, à mesure que se multiplieront les canaux, le secteur communautaire ne peut-il en avoir sa juste part?

Les stations communautaires ne sont pas soumises aux mêmes conditions selon qu'elles diffusent des émissions de radio ou de télévision. Titulaires d'une licence accordée par le CRTC, les stations de radio communautaire sont autonomes au chapitre de l'exploitation. Il est possible cependant qu'à l'avenir, elles puissent utiliser des sous-porteuses, par ondes radio ou par câble, en collaboration avec d'autres exploitants. En revanche, les télévisions communautaires empruntent un canal du câble et doivent donc compter sur le concours du câblodistributeur local.

Les stations communautaires canadiennes se répartissent en quatre groupes principaux : la radio-télévision communautaire du Québec, qui bénéficie de subventions provinciales; la radio-télévision communautaire autochtone du Nord, qui reçoit l'appui financier du gouvernement fédéral; les radios étudiantes dans les universités ainsi que le secteur communautaire dispersé et inorganisé qui existe ailleurs au Canada.

Nous examinerons d'abord les réalisations et les difficultés de la radio-télévision communautaire, pour ensuite étudier la politique dont dépend son avenir.

La radio communautaire

En 1985, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) définissait ainsi les radios communautaires : des sociétés de propriété collective, sans but lucratif, qui font appel à la participation de la communauté pour les émissions[2]. Aux termes de cette définition, le programme d'une station communautaire est différent des autres et se prête à l'expression, par les citoyens eux-mêmes, des intérêts et des besoins de la collectivité. Le CRTC évite de fixer des normes de production que seuls des professionnels ou des collaborateurs expérimentés seraient en mesure de respecter, sinon les bénévoles qui sont les principaux artisans de la radio communautaire, en seraient écartés.

Le Conseil délivre deux catégories de licence aux stations de radio communautaire. La licence de catégorie « A » vise les stations situées là où aucune autre station MA ou MF ne diffuse dans la même langue sur le même marché ou

la même part de marché. La licence de catégorie « B » vise les stations situées là où au moins une autre station de radio MA ou MF diffuse dans la même langue sur le même marché ou la même part de marché. Les stations « A » sont autorisées à présenter un volume de publicité plus grand que les stations « B » puisque, dans une certaine mesure, elles compensent l'absence de stations commerciales. Il est d'ailleurs très difficile de distinguer certaines stations « A » des stations commerciales. Nous examinerons cette question au moment d'aborder le financement du secteur communautaire.

Grâce à l'aide financière que leur accorde le gouvernement provincial, la radio et la télévision communautaires sont beaucoup plus avancées au Québec que dans les autres provinces.

La radio communautaire au Québec

À la fin de l'année 1985, il y avait au Québec 21 stations de radio communautaire en exploitation et six autres en voie d'installation. Pour l'année financière qui prit fin le 31 mars 1985, leurs revenus ont atteint au total 3,8 millions de dollars, dont 1,6 million provenait de subventions et plus de 1,3 million, des recettes publicitaires.

Avec leurs 200 employés et leurs 2 000 bénévoles actifs, les stations québécoises produisirent, en moyenne, 120 heures d'émissions par semaine en 1985. Selon l'Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec (ARCQ), qui représente les radiodiffuseurs communautaires de la province, les stations de radio communautaire bénéficient du soutien de 12 000 membres et de 1 000 organisations, y compris les chambres de commerce et les syndicats.

Les stations de catégorie « A » sont les seules entreprises de radiodiffusion dans certaines localités comme Fermont et Natashquan. Quant aux stations de catégorie « B », on en trouve dans des grands centres comme Montréal et Québec, ainsi que dans les centres régionaux comme Rivière-du-Loup et Sherbrooke.

Les stations de radio communautaire ont poursuivi à un rythme soutenu la diversification de leurs émissions. En règle générale, les stations forment elles-mêmes des membres de la communauté pour leur confier ensuite la production d'émissions et l'exploitation de la station. Souvent, les étudiants qui s'intéressent à la radiodiffusion acquièrent de cette façon compétence et expérience. Par exemple, la station CIBL-FM de Montréal accueille les étudiants du département des communications de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). C'est ainsi que naquit Rock et Belles Oreilles, émission humoristique créée par un groupe d'étudiants qui, après leur succès à la station communautaire, passèrent à une station commerciale et au monde du spectacle : ils étaient devenus des vedettes adulées du jeune public. La station CHOC-FM à Jonquière a, elle aussi, ouvert ses portes aux étudiants et offre un cours de base en radiodiffusion aux membres d'associations et de groupes locaux. Cette station, comme les autres, invite tous les groupes populaires — comités de logement, associations de locataires, syndicats, associations féminines, regroupements de parents pour la garde d'enfants — à exposer leurs préoccupations et leurs points de vue sur les ondes.

La radio communautaire québécoise s'intéresse à divers sujets comme la politique municipale, les services à la population, l'état de l'environnement ou la situation de la faune dans la région. On y donne des indications utiles pour la pêche, pour la préparation de mets locaux, pour l'observation des oiseaux et pour les randonnées pédestres. Certaines émissions ont pour but d'aider les personnes âgées ou d'initier les consommateurs aux nouvelles techniques. D'autres sont consacrées à l'histoire de la région ou d'un certain quartier. Les animateurs reçoivent des artistes, des musiciens, des peintres ou des écrivains de la région ainsi que certains personnages importants de la scène locale. La radio communautaire diffuse aussi des petites annonces, de même que des manifestations sportives auxquelles participent les équipes locales de hockey, de baseball, de basketball ou de soccer. Elle présente les offices religieux des églises locales, des récitals de poésie, des pièces de théâtre produites pour la radio, des émissions faites par des enfants ou des adolescents, ou encore réalisées à leur intention.

Bon nombre de stations offrent des revues de presse régionales, des émissions d'informations, ainsi que des documentaires complets sur des questions importantes pour le quartier, la localité ou la région. On y traite aussi des conséquences sur le plan local de certaines politiques fédérales, provinciales, municipales; on y commente les décisions de la commission scolaire ou l'orientation des services publics.

La radio communautaire dans le Nord et chez les autochtones

Il existe, à l'heure actuelle, six stations de radio communautaire MA et 55 stations MF qui desservent les petites localités isolées. Plusieurs ont des émetteurs d'une portée de quelques milles seulement. Ces stations, que l'on trouve dans des localités comme Poste-de-la-Baleine, au Québec, Moosonee, en Ontario, Fort Chipewyan, en Alberta, Old Crow, au Yukon et Tuktoyaktuk, dans les Territoires du Nord-Ouest, offrent des émissions adaptées précisément aux besoins des populations locales.

Leurs programmes comprennent des tribunes téléphoniques sur les problèmes de la localité, des bulletins météorologiques locaux, des services de messages personnels, des contes radiodiffusés et des émissions musicales. Ce programme a la faveur des auditeurs qui ne reçoivent autrement que les émissions de métropoles lointaines (pour eux) du Canada et des États-Unis. Le CRTC a simplifié les formalités de demande de licence ainsi que les exigences techniques s'appliquant aux stations à faible puissance des localités éloignées (voir le chapitre 20 sur la radiodiffusion autochtone).

Les radios étudiantes

Les premières expériences de radios étudiantes remontent aux débuts de la radio au Canada, lors de la création d'une station expérimentale à l'Université Queen's, à Kingston, en 1922. La première station de radio étudiante de l'ère moderne est entrée en ondes en 1964 à l'Université de la Saskatchewan; mais

déjà dans les années 1950 et 1960, sur les campus, des clubs de radio émettaient quelques heures par jour en circuit fermé à l'intérieur des bâtiments universitaires.

Avant d'adopter officiellement, en 1975, une politique relative aux radios étudiantes, le CRTC délivrait en 1973 à CKRL-MF de l'Université Laval, la première licence MF sur un campus. Plus tard, en 1976, les organisations étudiantes de l'Université Carleton d'Ottawa et de l'Université du Manitoba à Winnipeg reçurent les premières licences MF de radio étudiante sur les campus anglais. À l'heure actuelle, 18 stations de radio étudiante détiennent des licences de radiodiffusion MF, une de radiodiffusion MA et 14 autres diffusent en circuit fermé.

La National Campus/Community Radio Organization (NCRO), un regroupement de radios étudiantes, a été constituée en 1980. Un des objectifs de cet organisme sans but lucratif est de mettre en place un réseau souple pour l'échange d'émissions et d'informations et pour le partage des ressources.

Les stations à l'œuvre sur les campus se targuent d'être avant-gardistes. Elles mettent l'accent sur les émissions d'informations, sur les discussions et les débats, sur les affaires publiques et communautaires, ainsi que sur les arts; leur programme musical, fort diversifié, trouve rarement son équivalent sur les ondes des grandes stations. Les stations étudiantes font beaucoup appel aux bénévoles. Elles ont pour but de donner aux étudiants l'accès aux moyens de communication, de sensibiliser la collectivité aux questions universitaires et d'offrir des services de radio différents des stations traditionnelles.

La radio communautaire dans les autres provinces

Exception faite des stations de radio communautaire dans les collectivités isolées et sur les campus, il n'existe que deux stations de radio communautaire à l'extérieur du Québec, une en Ontario et l'autre en Colombie-Britannique.

La station CKWR-FM de Kitchener existe depuis 1974. Elle est administrée par Wired World Inc., une société sans but lucratif ayant le statut d'œuvre de charité, et son budget est alimenté par les frais d'abonnement et par des formes diverses de soutien communautaire. Une autre station de radio communautaire, CFRA-FM, est également en ondes à Vancouver depuis 1974. Elle appartient à la Vancouver Co-operative Radio, une société sans but lucratif constituée en vertu de la *British Columbia Co-operatives Act*. Dans les deux cas, la station fait largement appel aux bénévoles qui assurent la production des émissions, les fonctions techniques et l'administration.

La télévision communautaire

Le CRTC a ouvert la voie à la télévision communautaire en exigeant que tous les câblodistributeurs, à l'exception des petites entreprises, lui réservent un canal. En effet, dans le règlement de 1975 sur la télévision par câble, le canal communautaire est placé au sixième rang des canaux offerts avec l'abonnement de base, de sorte qu'on en trouve un partout sauf chez les petits câblodistributeurs. Dans un énoncé publié en 1975, le CRTC précisait que « le

canal communautaire devait devenir une obligation sociale élémentaire du titulaire de licence de télévision par câble[3] ». De l'avis du CRTC, le câblodistributeur sert ainsi son public, en contrepartie des avantages que lui confère la licence.

À la même occasion, le CRTC exigea que les émissions du canal communautaire soient l'œuvre de la communauté elle-même; il fit toutefois exception pour les émissions de l'extérieur ayant un contenu pertinent sur le plan local. Il fixa une ligne de conduite et définit les critères qui devaient présider à l'évaluation des câblodistributeurs lors du renouvellement de la licence.

Le CRTC observe que dans les petites collectivités, le même câblodistributeur dessert l'ensemble de la communauté mais que dans les grands centres urbains les aires de rayonnement des câblodistributeurs ne correspondent pas avec les délimitations des quartiers, circonscriptions ou des municipalités. Ces services de télédistribution pourraient néanmoins s'adresser à des communautés d'intérêt « fondées par exemple sur le passé culturel ou émergeant d'aspirations communes. Les besoins de communication de ces communautés englobent des intérêts tels que le désir d'échanger des idées, la prise de conscience plus aiguë des problèmes sociaux et politiques et la lutte contre l'isolement si familier aux habitants des grands centres urbains[4]. »

Le CRTC souhaite que les titulaires de licence « localisent ces communautés d'intérêt à l'intérieur de leur territoire et les encouragent à exprimer leurs goûts et leurs préoccupations ». Il s'attend aussi à ce que les canaux communautaires s'intéressent aux activités des conseils municipaux et des commissions scolaires, qu'ils permettent aux groupes ethniques de s'exprimer, qu'ils fournissent l'équipement mobile pour faire du reportage et qu'ils prévoient des interconnexions avec d'autres exploitants du câble pour fournir « des émissions simultanées qui ne soient pas une copie de celles offertes par les radiodiffuseurs pour ce même territoire[5] ».

Dans son projet récent de modification du règlement sur la télévision par câble, le Conseil fait remarquer :

> Il existe aujourd'hui un noyau bien établi de programmateurs et de bénévoles partout au pays qui réalisent une quantité importante d'émissions locales[6].

C'est encore au Québec que le canal communautaire a connu la plus grande expansion, grâce à l'aide accordée par le gouvernement provincial aux associations de télévision communautaire. Au début de l'année 1986, 33 associations étaient à l'œuvre et quatre autres se préparaient à entrer en ondes. (Il existe 149 entreprises de télévision par câble au Québec.) Le total de leurs recettes se chiffrait à 1 925 000 $ au cours de l'année financière qui se terminait le 31 mars 1985 et, de ce montant, 1 233 600 $ provenaient des gouvernements.

Au cours de cette même année, les associations communautaires produisirent en moyenne 16 heures d'émissions par semaine avec le concours de 68 employés à temps plein, de 180 à temps partiel et d'environ 2 000 bénévoles qui participent activement aux travaux des associations. Selon le Regroupement des organismes communautaires de communication du Québec (ROCCQ), organisation qui représente les entreprises de télévision communautaire au Québec, les associations comptent au total quelque 30 000 adhérents.

La compétence des associations communautaires s'est accrue dans la présentation et la mise en ondes des émissions. À l'instar des radios communautaires, les télévisions communautaires mettent l'accent sur la formation des bénévoles à la production et à l'exploitation. Elles servent souvent de terrain d'essai pour les gens qui désirent faire carrière dans la radiodiffusion. Le ROCCQ a signalé au Groupe de travail que certains câblodistributeurs locaux ne facilitent pas toujours à ses membres la participation aux activités des canaux communautaires. Le ROCCQ approuve également la position des ministères des Communications du Canada et du Québec, énoncée en 1985, affirmant que le CRTC devrait reconnaître les organisations locales de télévision communautaire et définir leurs droits et responsabilités[7].

Les associations de télévision communautaire du Québec produisent des émissions semblables à celles des radios communautaires. Les émissions d'informations portent sur les événements sociaux, politiques, économiques et culturels de dimension locale. Ces sujets font également l'objet de documentaires afin d'aider les citoyens à prendre des décisions mieux informées dans leur vie sociale. La télévision communautaire encourage la participation des adolescents à la conception et à la production d'émissions destinées aux jeunes de leur âge. Bon nombre d'émissions traitent des artistes, des artisans et de leurs œuvres; d'autres portent sur les activités des groupes artistiques locaux tels que les chorales, les compagnies de danse, les orchestres et les troupes de théâtre. On ne néglige pas non plus les fêtes et les festivals régionaux. À la télévision comme à la radio, les sports occupent une place de choix. La télévision communautaire préfère le sport amateur et diffuse partiellement ou entièrement des matchs des équipes locales. On s'occupe également des loisirs favoris des téléspectateurs. Quant aux émissions d'informations locales, elles sont consacrées aux conflits de travail, aux manifestations publiques, aux enquêtes gouvernementales et aux campagnes électorales. La télévision communautaire permet aux associations locales de faire connaître leurs activités et elle collabore avec les églises pour la préparation des émissions religieuses.

Les émetteurs de faible puissance (il en existe neuf) transmettent un autre genre de télévision qui dessert les localités isolées du Canada. À l'instar des radios communautaires dont la situation est semblable, ces stations de télévision comptent grandement sur le bénévolat. Dans plusieurs régions mal desservies, Radio-Canada met ses émetteurs à la disposition de radiodiffuseurs communautaires pendant la période de diffusion (au réseau) d'émissions peu susceptibles d'intéresser la population locale.

La télévision n'a pas connu sur les campus une popularité suffisante pour justifier la création de stations de télévision étudiante. Certains groupes d'étudiants utilisent, pour diffuser leurs émissions, d'autres moyens comme les canaux de câblodistribution communautaire ou la télévision en circuit fermé.

Comme au Québec, les câblodistributeurs des autres provinces collaborent souvent avec les groupes communautaires auxquels ils délèguent des responsabilités de production. De nombreux câblodistributeurs versent une contribution appréciable aux canaux communautaires. Toutefois, la participation de la communauté locale et la qualité des émissions varient considérablement d'un endroit à l'autre.

Le financement des médias communautaires

Les médias communautaires disposent de plusieurs sources de financement. Dans le cas de la radio, on autorise la diffusion de certains messages publicitaires. Quant aux « stations » de télévision, qui reçoivent une aide plus ou moins grande du câblodistributeur, elles ne sont pas encore autorisées à diffuser de la publicité. Exception faite du Québec, la télévision et la radio communautaires ne sont pas subventionnées, mais elles peuvent néanmoins compter sur l'aide indirecte des gouvernements fédéral et provinciaux. Enfin, les médias communautaires peuvent solliciter l'appui pécuniaire de la collectivité locale grâce au recrutement des membres, au parrainage, aux campagnes de sollicitation et autres levées de fonds. Lorsque le radiodiffuseur est reconnu comme organisme charitable, en raison de son rôle éducatif ou social, les donateurs peuvent alors déduire les dons de leurs impôts, ce qui constitue une forme indirecte d'aide gouvernementale.

Le Québec est la seule province pour laquelle on dispose d'un tableau relativement complet de l'aide financière accordée aux médias communautaires. Le tableau 19.1, qui comprend des données, compilées par l'Association des Radiodiffuseurs communautaires du Québec et remises au Groupe de travail, présente une ventilation des recettes des stations de radio communautaire pour les années financières 1981-1982 et 1984-1985.

Tableau 19.1 Recettes des stations de radio communautaire au Québec[a]

	1981-82 (13 stations)		1984-85 (26 stations)	
	Montant ($)	**% du total**	**Montant ($)**	**% du total**
Exploitation	794 712	31,5	1 432 732	37,9
Subventions gouvernementales et autres	1 401 548	55,5	1 654 191	43,7
Milieu	248 621	9,9	459 391	12,1
Divers	77 156	3,1	236 048	6,3
Total	**2 522 037**	**100,0**	**3 782 362**	**100,0**
Recettes d'exploitation (détail)				
Publicité	733 196	29,1	1 338 885	35,4
Divers	61 516	2,4	93 847	2,5
Subventions gouvernementales et autres (détail)				
Gouvernement du Québec	911 665[b]	36,1	162 801	4,3
PAMEC			962 872	25,5
Gouvernement fédéral	386 522	15,3	383 330	10,1
Municipalités, conseils scolaires et organisations non-gouvernementales	103 361	4,1	145 188	3,8

Nota : a. L'année financière se termine le 31 août.
b. Y compris les subventions accordées par le PAMEC (Programme d'aide aux médias communautaires) en 1981-1982.

Source : Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec (ARCQ), *Guide de la radio communautaire au Québec*, 1984. (Données fournies par l'ARCQ, février-mars 1986).

Tableau 19.2 Recettes des associations de télévision communautaire au Québec[a]

	1981-82 (20 stations)		1984-85 (37 stations)	
	Montant ($)	**% du total**	**Montant ($)**	**% du total**
Sources non-gouvernementales				
Campagne de financement locale	257 429	21,0	493 000	25,6
Contribution du câblodistributeur	53 862	4,3	198 430	10,3
Total	311 291	25,3	691 430	35,9
Sources gouvernementales				
Programme d'aide aux médias communautaires (PAMEC)	495 000	40,4	697 000	36,2
Autres programmes du gouvernement du Québec	169 400	13,8	292 230	15,2
Programmes fédéraux	249 760	20,5	244 400	12,7
Total	914 160	74,7	1 233 630	64,1
Total combiné	1 225 451	100,0	1 925 060	100,0

Nota : a. L'année financière se termine le 31 mars.
Source : Regroupement des organismes communautaires du Québec (ROCCQ), février-mars 1986.

Le tableau 19.2 représente une ventilation analogue pour la télévision communautaire du Québec. Les chiffres ont été compilés et soumis au Groupe de travail par le Regroupement des Organismes communautaires de Communication du Québec.

Les statistiques québécoises révèlent que les recettes ne croissent pas au même rythme que le nombre de stations de radio et de groupes de télévision dans le secteur des médias communautaires. Jetons un coup d'œil sur ces principales sources de recettes.

Recettes provenant de la publicité

Pour les stations de la radio communautaire du Québec, la publicité représente une source importante de recettes, soit le tiers des revenus selon le tableau 19.1. Toutefois, le rapport est tout à fait différent selon qu'il s'agit de stations de type « A » ou de type « B ».

Les stations de type « A » sont autorisées par le CRTC à diffuser un grand nombre de messages publicitaires, puisqu'elles ne concurrencent pas les stations privées. Elles peuvent, si elles diffusent 18 heures par jour (de 6 h. à minuit), sept jours par semaine, consacrer jusqu'à 250 minutes par jour, soit 1 500 minutes par semaine à la publicité. Dans les autres cas, celle-ci est limitée à 20 p. 100 du temps de radiodiffusion.

Les stations de type « B » n'ont droit qu'à une *moyenne* de quatre minutes de publicité l'heure, avec un maximum de six minutes au cours d'une même heure. Il s'agit de stations qui se partagent, avec des stations privées, un même marché.

Même si les recettes publicitaires de la radio communautaire ont été importantes en 1984-1985 (1 338 885 $), elles représentent à peine 1 p. 100 des recettes générales de 118 300 000 $ des stations commerciales privées de la

province en 1984. Or ces recettes constituent la source la plus importante d'augmentation des revenus nécessaires à ce secteur en pleine expansion depuis 1982.

Ce n'est qu'en 1972 que le CRTC autorisa les stations de radio communautaire à diffuser des messages publicitaires qui devaient se limiter aux caractéristiques suivantes : mention du commanditaire accompagnée d'une brève description des produits offerts, annonces classées payées par des particuliers et communiqués pour le compte d'organismes communautaires et sans but lucratif. Ces restrictions furent assouplies en 1983. En 1985, le Conseil levait les dernières restrictions et autorisait la transmission de messages commerciaux, y compris les publicités d'envergure nationale. Il recommandait toutefois aux radiodiffuseurs communautaires de continuer à « financer leurs activités à partir de diverses sources, provenant notamment de la collectivité, afin d'assurer l'intérêt et l'appui continus de la collectivité et d'atténuer l'effet de la publicité sur la programmation[8] ».

Jusqu'à présent, le CRTC interdit toujours aux canaux de télévision communautaire la diffusion de messages commerciaux. Certaines stations diffusent pourtant des messages malgré cette interdiction. Le CRTC a proposé, pendant notre enquête, d'autoriser trois types de publicité : la commandite, la mention et la réciproque. Le message de commandite permet de citer le nom et les produits du commanditaire d'une émission; la mention, en guise de gratitude cite les entreprises qui ont contribué financièrement à la réalisation de l'émission tout en faisant état de leurs produits et services; la publicité réciproque cite les biens et services fournis gratuitement qui ont été utilisés dans le cadre de l'émission communautaire.

La participation du câblodistributeur

Les câblodistributeurs peuvent apporter leur contribution à une station de radio ou de télévision, mais dans la pratique, c'est la télévision à ce jour qui en bénéficie presque exclusivement. Lors de l'élaboration du règlement sur la câblodistribution (1975) le CRTC avait envisagé, au départ, d'exiger que les câblodistributeurs accordent au canal communautaire un appui équivalant à 10 p. 100 des recettes brutes provenant des abonnements. Finalement, le CRTC a décrété que le câblodistributeur devait consacrer « un pourcentage raisonnable de son revenu brut », mais a précisé qu'il retenait la norme de 10 p. 100 comme critère d'évaluation au moment du renouvellement des licences[9].

Le CRTC reconnaissait qu'une portion de la contribution du câblodistributeur à l'exploitation du canal communautaire serait « nécessaire aux installations ou à l'équipement relatif au canal ». Mais, le Conseil demandait « que la plus grande partie de cette somme soit consacrée à défrayer les divers coûts de production d'émissions communautaires[10] ». Le tableau 19.2 révèle que 10 p. 100 des recettes des associations québécoises de la télévision communautaire provenait en 1984-85 des câblodistributeurs. Il s'agit là d'une amélioration par rapport aux 4 p. 100 de 1981-1982. On ne dispose pas de chiffres comparables pour les canaux communautaires de langue anglaise.

L'aide du gouvernement fédéral

L'aide financière que le gouvernement fédéral accorde aux médias communautaires revêt diverses formes : aide aux sociétés de radiodiffusion autochtone, répartitions fiscales relatives au statut d'œuvre de charité, programmes de création d'emploi et autres programmes sociaux et culturels susceptibles d'accorder une aide indirecte à la radiodiffusion communautaire.

Les tableaux 19.1 et 19.2 font état de l'appui accordé aux entreprises québécoises de radio et de télévision communautaires. La contribution fédérale, pour ce qui est de la radio, a diminué légèrement, passant de 386 522 $ (81-82) à 383 330 $ (84-85).

De même les programmes fédéraux ont versé 249 760 $ (81-82) et 244 400 $ (84-85), à la télévision communautaire, ce qui représente une légère diminution, alors qu'augmentait l'apport du gouvernement du Québec et des autres sources.

L'aide fédérale a chuté de 20,5 p. 100 du revenu total au cours de la première année et de 12,7 p. 100 au cours de la deuxième année.

L'aide du gouvernement provincial

Le Québec est la seule province qui offre un programme d'aide aux médias communautaires. C'est en 1973 que le Québec subventionnait pour la première fois la radiodiffusion communautaire par le truchement du Programme d'Aide aux Médias communautaires (PAMEC). Il poursuivit cette politique en 1979 dans le cadre de la politique de développement des médias communautaires. Le programme s'adresse aussi bien aux journaux communautaires qu'aux médias électroniques. L'un des objectifs visés consiste à « stabiliser le financement des médias communautaires[11] ».

Le programme, administré par le ministère des Communications du Québec vient en aide aux organismes communautaires de publication et de radiodiffusion, ainsi qu'aux associations qui les appuient. L'apport du gouvernement comprend une expertise technique, des conseils de gestion, ainsi que des subventions. Le programme exige que « les requérants manifestent leur volonté d'autofinancement[12] ».

Le Québec a vu le nombre de stations de radio et de ses associations de télévision communautaires doubler dans les cinq dernières années. Au cours de la dernière année citée (tableaux 19.1 et 19.2), les programmes d'aide directe et indirecte de la province représentaient 30 p. 100 des revenus des stations de radio communautaire et 51 p. 100 des revenus des associations de télévision communautaire.

Au cours des cinq dernières années, le PAMEC a octroyé 6 millions de dollars à la radio communautaire, soit environ le double de ce qui fut attribué à la télévision communautaire. Selon les intervenants québécois du secteur de la radiodiffusion communautaire, cette préférence s'explique par le refus des tribunaux de reconnaître, en 1977, la compétence du Québec en matière de télévision par câble, mais aussi parce que la radio, au plan technique, est souple et ses coûts de production relativement faibles. Les auditoires y sont aussi plus vastes qu'à la télévision communautaire.

Le financement accordé à l'ARCQ et au ROCCQ, organismes représentant les entreprises de radio et de télévision communautaires au Québec, est demeuré à peu près le même au cours des cinq dernières années. Ces associations servent d'intermédiaires auprès des ministères, représentent leurs membres aux audiences du CRTC, poursuivent des études sur les politiques de radiodiffusion, offrent des cours de formation et participent à des rencontres internationales. Le gouvernement du Québec, à l'instar du gouvernement fédéral et des autres gouvernements provinciaux, propose également des programmes de création d'emplois et d'autres programmes d'aide communautaire et individuelle dont bénéficie le secteur de la radiodiffusion communautaire. Le nombre de ces programmes et les fonds impartis varient d'une année à l'autre.

À l'occasion, un certain nombre de ministères et d'organismes du gouvernement du Québec sollicitent l'aide des radios et des télévisions communautaires pour coproduire des émissions régionales sur la santé, l'environnement, l'éducation, les problèmes sociaux ou sur toute autre question relevant de leurs services.

Le soutien du milieu local

Les médias communautaires sont essentiellement des organisations bénévoles financées en partie par les frais d'adhésion de leurs membres. Elles organisent des radiothons, des téléthons ainsi que des campagnes de souscription par la poste pour solliciter des dons. Certains groupes de radiodiffusion communautaire reçoivent de temps à autre le soutien des sections locales de Centraide.

Les stations de radio et de télévision communautaires autochtones et du Nord dépendent énormément du fruit d'initiatives locales comme les bingos et des campagnes de financement. Les stations de radio des universités obtiennent généralement des subventions des syndicats d'étudiants ou prélèvent un certain montant sur les frais d'inscription académique.

Certaines associations participent à la radio et à la télévision communautaires en accordant des contrats de service ou en commanditant des émissions comme le font les organismes gouvernementaux du Québec qui participent à la coproduction d'émissions. Parfois les municipalités et les commissions scolaires accordent de petites subventions aux médias communautaires. Le CRTC, d'ailleurs, dans ses directives, encourage les reportages sur les gouvernements locaux et conseille d'offrir une tribune pour l'examen des questions d'intérêt régional.

Les tableaux 19.1 et 19.2 montrent qu'au Québec environ 12 p. 100 des revenus de la radio communautaire et 25 p. 100 des revenus de la télévision communautaire proviennent des levées de fonds pratiquées sous une forme ou sous une autre au sein de la collectivité.

Les questions de politique et les recommandations

Le Groupe de travail considère que le secteur communautaire de la radiodiffusion doit jouer un rôle croissant en tant que tribune des communautés et être accessible aux différents groupes ethniques, culturels et marginaux. Les grands

centres pourraient être dotés de plusieurs services de radiodiffusion communautaire d'intérêts divers et gérés par des groupes différents. Dans les petits centres, où les ressources sont limitées, les détenteurs de licence de radiodiffusion communautaire devront tenir compte des besoins de toute la collectivité. Ainsi, le public bénéficiera d'une plus grande diversité d'informations, de divertissement et d'opinions. Le monde de la radiodiffusion n'en sera que plus riche.

La radiodiffusion communautaire a démontré son utilité. Le CRTC, en tant qu'organisme de réglementation, l'a encouragée et aidée à préciser son statut de service original. Financièrement, la radiodiffusion communautaire en est toujours à se battre pour survivre; elle a néanmoins trouvé de nombreuses sources de soutien. Nous estimons que la *Loi sur la radiodiffusion* devrait accorder à la radiodiffusion communautaire un statut officiel semblable à celui des secteurs public et privé. Une telle reconnaissance serait dans l'intérêt même du public; elle donnerait un élan nouveau à la radiodiffusion communautaire et l'aiderait à se positionner face aux autres services de radiodiffusion.

Recommandation

Que l'on reconnaisse que les services communautaires sans but lucratif font partie du système canadien de la radiodiffusion au même titre que les services publics et privés déjà reconnus par la *Loi sur la radiodiffusion de 1968*.

La réglementation

Le CRTC a droit à nos félicitations pour la façon dont il a peu à peu façonné et encouragé le développement des médias communautaires, aussi bien dans le domaine de la radio que dans celui de la télévision. Nous partageons l'avis du Conseil selon lequel ce secteur devrait rester un service sans but lucratif comme nous le précisons ci-dessus, et une source de production d'émissions originales afin de contribuer à la variété de la radiodiffusion. Il est maintenant temps de revoir la réglementation afin d'assurer de solides assises à la télévision communautaire.

Le Regroupement des Organismes communautaires de Communication du Québec (ROCCQ) qui représente quelque 25 organisations de télévision communautaire, a présenté au Groupe de travail un mémoire dans lequel il requiert de nouvelles dispositions autorisant l'octroi de licences aux associations. Le ROCCQ affirme que le fait de ne pas accorder de licence crée des problèmes de responsabilité légale en ce qui concerne les émissions. En effet, les câblodistributeurs hésitent à diffuser certains programmes, puisqu'ils sont pour l'instant tenus légalement responsables du contenu.

Le ROCCQ souhaite que chaque association de télévision communautaire ait un statut de propriétaire et un statut juridique distinct de celui des câblodistributeurs. En tant que titulaires de licences, ces associations seraient investies de la mission publique que leur confère le CRTC et seraient tenues de respecter les devoirs imposés aux médias communautaires, suite aux audiences publiques. Les câblodistributeurs seraient de même tenus de leur faciliter l'accès au canal communautaire. Nous appuyons la proposition du ROCCQ.

Recommandation

Que le CRTC octroie des licences aux associations de télévision communautaire semblables à celles que détiennent actuellement les stations de radio communautaire. Qu'il accorde une plus grande latitude aux associations qui œuvrent au sein de collectivités où l'on ne trouve pas de services locaux de télévision, reprenant la distinction faite entre les stations de type A et de type B, comme pour la radio communautaire.

Nous appuyons également la recommandation du ROCCQ qui demande l'élaboration de règlements destinés à régir les relations entre les associations de télévision communautaire et les câblodistributeurs. Ceux-ci fournissent les services d'un canal, apportent une aide matérielle, des studios et des installations techniques et même, parfois, des techniciens.

Recommandation

Que le CRTC élabore une réglementation qui régisse les relations entre les câblodistributeurs et les associations de télévision communautaire, décrivant les droits et devoirs des organisations communautaires. Cette réglementation devrait inclure, sauf dans le cas des câblodistributeurs, exemptés en raison de leur taille modeste, l'obligation pour ceux-ci de continuer à soutenir matériellement les canaux communautaires. Le CRTC devrait tenir un registre des contributions des câblodistributeurs du pays à cet effet.

Dans de nombreuses régions du Canada, les câblodistributeurs produisent en tout ou en partie les émissions du programme communautaire. Le Groupe de travail reconnaît la pertinence de ce service, mais considère qu'il s'agit là d'une activité de radiodiffusion qui n'a rien à voir avec la redistribution de signaux de télévision ou autres services connexes et doit être assujettie aux mêmes règles que celles qui régissent tous les autres radiodiffuseurs.

Il est souhaitable que le Conseil crée une catégorie de licences spécifiques pour les câblodistributeurs exploitant le canal communautaire. Des critères spéciaux définiraient ces licences, qu'elles soient détenues par un câblodistributeur local ou par un groupe communautaire. Maintenant les restrictions relatives aux recettes commerciales, le CRTC placerait l'accent sur la complémentarité du canal par rapport aux autres services de radiodiffusion. Étant donné le caractère spécifique du canal communautaire, les formalités de demande de licence devraient être simplifiées et chercher à garantir que les détenteurs de la licence puissent vraiment remplir leur rôle original dans l'univers de la radiodiffusion canadienne.

Recommandation

Que les câblodistributeurs, lorsqu'ils sont responsables des programmes communautaires, obtiennent une licence distincte de radiodiffuseur communautaire.

Par ailleurs, il importe de stipuler clairement que le câblodistributeur ne doit en aucun cas détenir le monopole de la production des émissions communautaires. Il pourrait arriver que des associations communautaires, insatisfaites du service offert par une station affiliée d'un câblodistributeur, décident d'offrir leurs propres services, même si ce n'est qu'à temps partiel.

Recommandation

Que le CRTC puisse, au besoin, octroyer des licences à des associations de télévision communautaire qui s'ajouteraient à celle du câblodistributeur local, là où le câblodistributeur offre lui-même un programme communautaire.

En raison de la diversité culturelle et ethnique qui caractérise plusieurs communautés canadiennes, la politique et les règlements des secteurs communautaires de la radio et de la télévision doivent demeurer suffisamment souples pour permettre un accès raisonnable aux médias et une représentation équitable des collectivités desservies.

Recommandation

Que, dans le cadre de l'octroi des licences aux radiodiffuseurs communautaires, l'on reconnaisse et facilite un accès équitable aux différents groupes ethniques et culturels ainsi qu'aux divers groupes sociaux. Que le règlement prévoie, dans les grands centres urbains, la cohabitation de plusieurs organismes de radiodiffusion communautaire et dans le cas des communautés restreintes, où un seul titulaire de licence peut avoir à satisfaire les divers besoins de la collectivité, un juste partage du temps d'antenne.

Le Groupe de travail approuve et recommande le maintien de la politique du CRTC qui prévoit d'accorder des licences de diffusion par antennes de faible puissance aux stations de radio et de télévision communautaires implantées dans des régions éloignées. Le CRTC a également raison d'encourager la création de services de radiodiffusion dans ces communautés excentriques en minimisant les procédures administratives.

L'accès aux émetteurs de Radio-Canada

L'accès aux émetteurs de Radio-Canada dans les régions peu peuplées a permis à certains diffuseurs locaux en radio et télévision communautaires de rejoindre leur auditoire. Nous estimons que les associations de radiodiffusion communautaire des minorités de langue officielle, les francophones hors Québec et les anglophones au Québec, devraient elles aussi bénéficier de ces avantages. En effet, dans les remarques que ces associations nous ont présentées, on a surtout déploré le fait que les émissions proposées par Radio-Canada aux minorités de langue officielle ne répondaient pas aux attentes ni au goût des publics locaux. Ces associations pourraient intercaler leurs propres émissions dans les tranches horaires du programme de Radio-Canada, qui à l'occasion présente peu d'intérêt pour la communauté excentrique.

Recommandation

Que Radio-Canada permette l'accès de ses antennes, dans la mesure du possible, aux radiodiffuseurs communautaires de langue minoritaire officielle, titulaires d'une licence, selon les mêmes conditions que celles faites aux autochtones du Nord du Canada.

Politique gouvernementale et soutien financier de l'État

Tout comme nous estimons que la radiodiffusion communautaire doit être reconnue par la loi et dûment encadrée par des règlements, il importe que l'administration publique lui accorde son soutien. À l'échelon fédéral, un certain nombre de ministères et d'organismes ont un intérêt naturel pour la radiodiffusion communautaire. Il semble par ailleurs opportun de coordonner les politiques de la radiodiffusion communautaire ainsi que les études et les recherches sur le sujet. Le secteur culturel du ministère des Communications est vraisemblablement le lieu le plus approprié pour devenir ce centre de coordination. Il serait également la source de renseignements privilégiée pour les citoyens qui peuvent s'y intéresser. Toutefois, il ne faudrait pas que cette coordination entraîne une disparition de la responsabilité partagée et des intérêts importants qu'ont les autres ministères en cette matière.

D'autre part, l'attitude positive adoptée par les gouvernements territoriaux ou provinciaux et par les municipalités vis-à-vis de la radiodiffusion communautaire est également essentielle, étant donné qu'il s'agit ultimement de services locaux de radiodiffusion.

Notre rôle se limite à présenter des recommandations au gouvernement fédéral, mais nous ne pouvons que recommander à tous l'exemple du Québec. Nous estimons qu'il est souhaitable que les gouvernements fédéral et provinciaux et les responsables de la réglementation collaborent à l'expansion du secteur communautaire, et envisagent en particulier de lui accorder un soutien financier adéquat.

Nos conclusions montrent clairement que le secteur communautaire a grandement besoin d'un plus grand soutien pécuniaire et que, de fait, il n'est pas en mesure de fournir sans une aide supplémentaire le niveau de service public qu'il devrait offrir. Nous appuyons les propositions du CRTC visant à autoriser la diffusion de messages publicitaires restreints aux canaux communautaires. On pourrait envisager d'assouplir les restrictions proposées dans le cas d'associations de télévision communautaire qui œuvrent dans des localités où il n'existe aucun service de télévision privé dans la même langue. Nous estimons toutefois qu'il est nécessaire d'étudier à l'échelle nationale les modalités actuelles de financement et d'explorer le terrain; il faudra par la suite procéder à une consultation intergouvernementale afin de doter la télévision et la radio communautaires d'une base financière plus appropriée.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral crée, au sein du ministère des Communications, un service de coordination du financement, des subventions et

des programmes ayant une incidence directe sur les buts et objectifs que nous avons définis pour la radiodiffusion communautaire. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient se consulter quant aux mesures à prendre pour favoriser l'expansion du secteur de la radiodiffusion communautaire.

Assurer la prospérité du secteur communautaire

Nous ne sous-estimons pas les difficultés que soulève la mise en œuvre des principes que nous avons établis pour la radio et la télévision communautaires. Il s'agit par définition d'un secteur d'initiatives personnelles au sein duquel des particuliers et des groupes de bénévoles œuvrent pour accéder à leur manière à la radiodiffusion. Les responsables de ce secteur devront toujours consacrer beaucoup de leur temps et faire de nombreuses démarches pour en assurer le maintien. En effet, s'il était entièrement subventionné par l'État, au niveau fédéral, provincial ou local, ce secteur deviendrait un simple prolongement du secteur public. Les contribuables n'en voudraient pas dans ces conditions. De toute façon, une telle forme de financement serait contraire au principe d'autosuffisance qui est essentiel à l'existence d'un bon secteur de radiodiffusion communautaire. En revanche, si la radiodiffusion communautaire avait recours uniquement à la publicité pour assurer son financement, elle deviendrait tout simplement un autre secteur commercial.

Les sources de financement existent. Dans le cas de la télévision, les câblodistributeurs ont l'obligation d'aider la télévision communautaire en contrepartie du privilège d'une licence qui leur accorde en fait un monopole de la câblodistribution dans leur voisinage. La radiodiffusion communautaire peut faire appel aux programmes de soutien qu'offrent divers paliers de gouvernement. On peut souvent convaincre les entreprises et les organismes qu'il y va de leur intérêt de collaborer à ces émissions. D'autre part, même s'il est nécessaire de disposer d'un personnel permanent, la plupart des émissions peuvent être produites par des bénévoles et c'est d'ailleurs ce qui donne à la télévision communautaire son caractère particulier.

À une époque où l'expression « village global » est devenue un cliché dans le jargon des communications, la radiotélédiffusion communautaire se trouve tout à fait à l'opposé de cette vision planétaire. Pourtant elle s'insère parfaitement dans la culture canadienne, puisqu'elle constitue un antidote aux valeurs véhiculées par les productions américaines.

Dans bon nombre de petites localités, la station communautaire est souvent la seule source d'information locale. Dans ces lieux, il n'existe ni quotidien, ni hebdomadaire et peut-être même pas de publications mensuelles, pas de cinéma et rarement un théâtre qui puisse accueillir même des troupes en tournée. Dans les petites localités, la radiodiffusion locale est le dernier maillon de la chaîne économique; elle ne dispose que des ressources les plus réduites et ne bénéficie que de l'apport publicitaire le plus faible à l'échelle régionale ou nationale. Nous devons, d'une part, équilibrer et rendre plus équitable la prestation des services de radiodiffusion pour tous les Canadiens, peu importe leur lieu de résidence;

d'autre part, il importe de préserver et de maintenir la constitution d'un service local, par les gens de ces régions. C'est là un des grands défis de la radiodiffusion canadienne et les médias communautaires auront un rôle important à jouer en ce sens. C'est pourquoi, nous reconnaissons qu'il convenait d'alléger les règlements dans le cas des plus petites entreprises de câblodistribution comptant moins de 3 000 abonnés.

La radiodiffusion communautaire est tout aussi importante dans les régions urbaines en pleine croissance où les individus risquent d'être engloutis dans l'uniformité et l'anonymat. Dans les villes, la radio communautaire peut aider à préserver un héritage culturel et nourrir le sens d'appartenance des citoyens à leurs communautés. En ce sens, la radiodiffusion communautaire permet de rétablir, dans le monde froid et impersonnel du village global, les relations conviviales qui caractérisaient les villages d'autrefois.

Notes et références

1. Canada, Commission royale d'enquête sur la radio et la télévision, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, p. 98.
2. C.R.T.C., Avis public 1985-194, *Examen de la radio communautaire*, Ottawa, le 26 août 1985, p. 9.
3. C.R.T.C., *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion (Télévision par câble)*, Ottawa, le 16 décembre 1975, p. 3.
4. *Ibid.*, p. 4.
5. *Ibid.*
6. C.R.T.C., Avis public 1986-27, *Projet de règlement concernant les entreprises de télédistribution*, Ottawa, le 13 février 1986, p. 25.
7. Canada, ministère des Communications, Québec, ministère des Communications, Comité fédéral-provincial sur l'avenir de la télévision francophone, *L'avenir de la télévision francophone*, mai 1985, p. 84.
8. C.R.T.C., Avis public 1985-194, *op. cit.*, p. 15.
9. C.R.T.C., *Politique relative aux entreprises de réception de radiodiffusion*, *op. cit.*, p. 4.
10. *Ibid.*
11. Québec, ministère des Communications, *Politique de développement des médias communautaires*, juin 1979, p. 20.
12. Québec, ministère des Communications, information PAMEC, fiche 1985-1986.

Depuis la rédaction de ce chapitre, le C.R.T.C. a publié son nouveau règlement sur les entreprises de câblodistribution et un projet de nouveau règlement sur la télédiffusion. Ces deux textes concernent quelque-unes des questions discutées ici.

VII

LES MINORITÉS ET LA RADIODIFFUSION

Introduction

Tout examen de la radiodiffusion canadienne suppose qu'on s'arrête aux autochtones du Canada, aux minorités de langue française et de langue anglaise et aux 3,2 millions de Canadiens d'origines ethniques diverses. La radiodiffusion — et cela se comprend dans le cas des *mass media* — n'a pas su desservir convenablement les minorités. Mais les choses changent. La politique de la radiodiffusion devra être plus audacieuse et inventive si l'on veut que la situation évolue davantage.

Déjà défavorisées dans d'autres secteurs, les minorités risquent beaucoup en s'exposant à la standardisation culturelle des ondes. Si nous ne permettons pas que nos minorités participent activement et à part entière au processus de la radiodiffusion, ce sont tous les Canadiens qui perdront une partie du caractère culturel et linguistique distinctif du pays.

Ce chapitre traite des trois principales minorités, selon leur ordre d'arrivée au Canada : les peuples autochtones, les minorités de langue officielle et les minorités d'origines linguistiques et ethniques diverses. Puisque ce rapport porte essentiellement sur la radiodiffusion en anglais et en français et qu'il examine dans un chapitre spécial les particularités de la radiodiffusion en langue française, nous nous contentons ici d'aborder brièvement le cas des minorités de langue officielle au Québec et hors Québec.

Chapitre 20

Les autochtones

Les autochtones

La politique de radiodiffusion devrait, pour de nombreuses raisons, reconnaître les besoins spécifiques des autochtones du Canada, au total, plus de 500 000 Indiens inscrits ou non-inscrits, Métis et Inuit. À la différence des autres minorités, les autochtones ne peuvent se tourner vers une contrée d'origine où fleurissent leurs langues et leurs cultures.

Le statut des premiers habitants du Canada confère aux autochtones des droits spécifiques. Ces droits, enchâssés dans la Constitution canadienne, découlent de lois, coutumes et traités. Les droits des autochtones ne font l'objet d'aucune définition exhaustive, mais ils comportent assurément la protection et la mise en valeur des langues et des cultures autochtones.

Les mémoires des groupes de radiodiffuseurs autochtones du Nord comptent parmi les témoignages les plus éloquents et les plus passionnés qu'a reçus le Groupe de travail. Ceux d'entre nous qui ont rencontré les représentants de ces groupes à Frobisher Bay, Yellowknife, Whitehorse et ailleurs ont été frappés par leur vitalité et par leurs récentes réalisations dans le domaine de la radiodiffusion.

Nous analysons ici la politique de la radiodiffusion, à la lumière des nouvelles initiatives de radiodiffusion des autochtones du Nord et nous proposerons des encouragements à la présence autochtone au sein des services de radiodiffusion partout au Canada.

Politique de la radiodiffusion chez les autochtones

C'est à la fin des années 1970 et au début des années 1980, à l'occasion de divers événements, qu'a pris forme la radiodiffusion autochtone. Le plus important de ces événements a été l'introduction de la télévision par satellite dans le Nord, après approbation, par le gouvernement fédéral en 1974, du Plan accéléré de rayonnement de Radio-Canada. L'objectif de ce plan était de faire bénéficier du service national de radiodiffusion certains Canadiens mal desservis, la plupart vivant dans des régions éloignées. Le plan ne contenait cependant aucune disposition au sujet de la production d'émissions locales ou régionales. Cette lacune déplut à la population autochtone du Nord et incita l'un de ses leaders à faire le commentaire suivant : « Avec l'introduction de la télévision, c'est le dernier refuge de la culture inuit, la famille, qui est envahi par une culture étrangère[1]. » Pour la plupart des autochtones du Nord, il n'y avait aucune différence entre les émissions canadiennes et américaines : il s'agissait, de toute façon, de productions étrangères.

Malgré tout, la plupart des communautés autochtones du Nord réservèrent un bon accueil aux émissions transmises du Sud par satellite, même si certains manifestèrent leur mécontentement. Certains organismes, comme l'Inuit Tapirisat du Canada et l'Association des Inuit du Nouveau-Québec, organisèrent avec succès des groupes de pression dans le but d'obtenir des programmes autochtones.

Après deux expériences très réussies, réalisées grâce au satellite Anik B et avec la participation des Inuit du Nouveau-Québec et des Territoires du Nord-Ouest, le comité du CRTC sur l'extension du service aux petites localités éloignées et à celles du Nord (le comité Therrien) définissait le cadre des activités futures de radiodiffusion pour les collectivités autochtones du Nord. Le rapport Therrien recommandait que le gouvernement fédéral consacre des fonds à la création de réseaux autochtones, afin de respecter l'obligation qu'a le Canada d'offrir à ses peuples autochtones la possibilité de protéger l'usage de leurs langues et de maintenir et enrichir leurs cultures. En 1981, le CRTC accordait une licence à un réseau de télévision inuit subventionné par le gouvernement fédéral, qui partageait avec d'autres services un transpondeur de satellite loué par Radio-Canada. Donnant suite à une demande conjointe présentée par les Indiens du Yukon et les Dénés des Territoires du Nord-Ouest, le CRTC accordait aussi une licence d'exploitation à un réseau de radiodiffusion par satellite dans le Nord-Ouest. Au cours de la même année, le Conseil accordait une licence aux Communications par satellite canadien Inc. (Cancom) afin que les habitants du Nord aient un plus grand choix d'émissions. Le CRTC chargea Cancom de transmettre les émissions de radio et de télévision autochtones et de fournir aux localités du Nord les liaisons ascendantes audio et vidéo nécessaires aux producteurs autochtones indépendants. Actuellement, Cancom diffuse dans le Nord-Ouest du Canada des émissions de radio produites par deux sociétés autochtones de communication. Cancom n'a cependant pas respecté les engagements qu'elle avait pris en 1981 pour obtenir sa licence, c'est-à-dire fournir une liaison ascendante vidéo appropriée à un programme autochtone, et inscrire à son horaire jusqu'à 10 heures par semaine d'émissions de télévision produites par les autochtones.

En 1983, après consultation avec les diffuseurs du Nord et les représentants de 16 organisations autochtones, le gouvernement fédéral rendait publique sa *Politique de la radiodiffusion dans le Nord* et son *Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion* (PAANR). L'objectif du PAANR, avec un fonds de 40,3 millions de dollars étalés sur quatre ans, était d'encourager la production d'émissions de radio et de télévision en langues autochtones dans les 13 régions du Nord. Quant à la Politique de radiodiffusion dans le Nord elle obligeait les radiodiffuseurs qui y œuvraient déjà à distribuer les émissions autochtones.

Aujourd'hui, trois ans après l'adoption de cette politique et du PAANR, 13 sociétés autochtones indépendantes produisent des émissions surtout en langues autochtones, dans les deux territoires et dans les régions nordiques de sept provinces, comme on peut le constater à l'illustration 20.1. Ensemble, elles produisent environ 10 heures de télévision et 150 heures de radio par semaine, pour une population autochtone composée d'environ 200 000 personnes. D'ici à son échéance en 1987, le PAANR aura créé plus de 300 emplois dans des localités où, parfois, le taux de chômage atteint en moyenne 50 p. 100. Jusqu'à présent, les sondages sont encourageants : les autochtones suivent les émissions de radio et de télévision produites par les sociétés participantes, et en réclament davantage.

Le PAANR encourage la création de réseaux régionaux, mais c'est la radio communautaire qui demeure le pilier de la radiodiffusion autochtone. La plupart des stations communautaires font appel à des bénévoles et lèvent des fonds à l'échelle locale. Le programme, généralement en dialectes autochtones, se distingue par son caractère local. Les émissions consistent souvent en un pot-pourri de musique, de messages personnels, de nouvelles locales, et à la radio, de bingos. Il existe plus d'une centaine de stations de radio communautaire autochtones au Canada. La plupart se situent dans des localités rurales et éloignées, dont la population est inférieure à 1 000 habitants, mais il en existe aussi quelques-unes dans des centres plus importants du Sud. La radio communautaire autochtone connaît une remarquable vitalité au Québec où elle reçoit des subventions du ministère provincial des Communications.

Le Service du Nord de Radio-Canada est le seul diffuseur classique à fournir une proportion notable d'émissions en langues autochtones ou destinées aux autochtones. Ce service produit, dans les Territoires du Nord-Ouest et dans le Nouveau-Québec, des émissions de radio diffusées en huit langues autochtones.

Les questions soulevées

La loi sur la radiodiffusion et les langues autochtones

Pour de nombreux autochtones, la langue est la pierre angulaire de la culture. Certains considèrent que la protection et la mise en valeur de leur langue sont des droits inhérents à leur statut d'autochtones.

La majorité des sociétés de communication autochtones ont demandé, dans leurs mémoires présentés au Groupe de travail, que la *Loi sur la radiodiffusion* soit modifiée afin que les langues autochtones aient un statut égal à celui des deux langues officielles du Canada. D'après leurs mémoires et la recherche effectuée pour le Groupe de travail, cette demande est étayée par un certain nombre de précédents. Par exemple :

- le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme définit les langues non officielles comme toute autre langue que l'anglais, le français, l'indien ou l'esquimau;
- d'après les avis publics du CRTC 1984-237 et 1985-139, les émissions ethniques sont les émissions présentées dans une autre langue que l'anglais, le français et les langues autochtones canadiennes;
- le Groupe de travail territorial sur les langues autochtones a recommandé que le chippewayan, le loucheux, le flanc-de-chien, l'esclave, l'inuktitut et l'inuvialuktun soient proclamés langues officielles des Territoires du Nord-Ouest, en plus de l'anglais et du français.

Les groupes autochtones demandent que le droit aux services en langues autochtones soit enchâssé dans une nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, afin que la radiodiffusion en langues autochtones s'établisse sur une base solide. Ils estiment que sans l'appui de la loi, et sans des engagements financiers à long

Figure 20.1 Sociétés et régions linguistiques financées par le Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion (PAANR)

Source : Direction des citoyens autochtones, Secrétariat d'État, Ottawa, 1985.

terme, les services de radiodiffusion en langues autochtones pourraient bien ne pas survivre, en dépit d'une politique et de règlements fédéraux bien intentionnés. Ils mentionnent, à titre d'exemple de leur vulnérabilité actuelle, que le PAANR a connu, entre 1984 et 1986, des compressions budgétaires dépassant 4,5 millions de dollars.

Avec la question linguistique, c'est la survie de l'identité autochtone qui est mise en jeu. Et depuis quelque temps déjà, le sort n'est pas favorable aux autochtones. L'ethnologue Michael Foster estime que seulement 3 des 53 langues autochtones parlées au Canada ont une bonne chance de survie, que 13 sont moyennement menacées et que 8 sont au bord de la disparition[2]. Selon les leaders autochtones, ce déclin est attribuable en grande partie à la prolifération des médias anglophones, en particulier la télévision. Rosemarie Kuptana, l'actuelle présidente de l'Inuit Broadcasting Corporation, a fait part de cette préoccupation au CRTC lors d'une audience publique tenue en décembre 1982. Elle déclarait alors :

> On peut comparer l'invasion de la télévision du Sud et l'inexistence de la télévision autochtone à l'effet produit par une bombe à neutrons, cette bombe qui tue les hommes, mais épargne les bâtiments. À l'instar de la bombe à neutrons, la télévision anéantit l'âme des gens dont seule l'enveloppe extérieure reste vivante. La force d'attraction de la culture et de la langue de l'envahisseur est terriblement puissante, en particulier auprès de nos enfants[3].

Dans plusieurs régions du Canada, les autochtones sont décidés à donner un second souffle à leurs langues et à leurs cultures, en utilisant la radiodiffusion et d'autres mesures institutionnelles. Déjà, les autochtones ont une plus grande mainmise sur leur système d'éducation ainsi que sur les programmes économiques et sociaux qui leur sont destinés. L'enchâssement du droit aux services en langues autochtones dans la *Loi sur la radiodiffusion* serait conforme au principe de la reconnaissance des droits des autochtones et à la philosophie pluraliste qui encourage l'expression de l'identité autochtone. Les langues autochtones font partie de l'héritage culturel du Canada, héritage original qu'il convient de protéger et de renforcer.

Recommandation

> Que la *Loi sur la radiodiffusion* affirme le droit des peuples autochtones à un service de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives, là où le nombre le justifie et au fur et à la mesure que les fonds de l'État le permettent.

On entend par « langues autochtones représentatives » les langues les plus répandues dont les peuples autochtones tiennent eux-mêmes à assurer la survie.

La radiodiffusion autochtone et Radio-Canada

La Politique de radiodiffusion dans le Nord et le PAANR ont soulevé certaines questions concernant le rôle et les responsabilités de Radio-Canada dans la radiodiffusion autochtone.

Radio-Canada a demandé qu'on précise son mandat en ce domaine, étant donné les grandes espérances que cette politique a suscitées en une période de compressions budgétaires.

La Société Radio-Canada prétend que le nombre d'émissions de radio et de télévision en langues autochtones qu'elle peut transmettre est strictement limité compte tenu de son mandat et de sa capacité de distribution. Elle affirme qu'elle ne peut remplacer des émissions clés, réseau ou régionales, par les émissions des sociétés autochtones indépendantes, sans compromettre l'intégrité du service national. Ces émissions clés sont des émissions étrangères diffusées sur tout le réseau tout autant que les propres émissions de la Société en langues autochtones, comme celles qui sont diffusées dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nouveau-Québec. Radio-Canada a précisé sa position dans un récent mémoire présenté au CRTC :

> Idéalement, Radio-Canada devrait diffuser ses propres émissions en langues autochtones proportionnellement à la population desservie. Des sociétés de communication autochtones indépendantes fourniraient d'autres services. Ainsi, le public aurait la possibilité de faire un choix et bénéficierait de points de vue médiatiques différents, tout en disposant d'un service complet de Radio-Canada, comme dans toutes les autres régions du pays[4].

Dans leurs mémoires au Groupe de travail, les radiodiffuseurs autochtones ont souligné l'importance du rôle de Radio-Canada dans la diffusion de leurs émissions. L'un de ces mémoires propose que Radio-Canada laisse toute la production en langues autochtones aux sociétés autochtones indépendantes, dont les productions coûtent nettement moins cher. Mais la plupart des sociétés autochtones indépendantes proposent plutôt que Radio-Canada distribue en tout premier lieu les émissions qu'elles produisent, et que la production de la société d'État en langues authochtones ne soit que complémentaire.

Le mémoire de l'Inuit Broadcasting Corporation (IBC), intitulé *Position Paper on Northern Broadcasting* (1985), souligne l'incidence que peut avoir ce débat sur le rôle de chacun :

> L'IBC offre, par l'entremise du système public de radiodiffusion, un service que, de son propre aveu, Radio-Canada ne peut fournir. Notre rôle est lié à la décentralisation même de Radio-Canada. Nous ne nous considérons pas comme un fournisseur privé du Service du Nord de Radio-Canada, mais plutôt comme un partenaire égal chargé de fournir un seul et même service de radiodiffusion public dans le Nord. Grâce à notre participation, la radiodiffusion publique se trouve renforcée dans nos régions. Il est temps que nous soyons reconnus comme un maillon véritable du système de la radiodiffusion publique[5].

Le Groupe de travail est sensible aux arguments exposés tant par Radio-Canada que par les sociétés autochtones de radiodiffusion. À long terme, il faudra en arriver à concilier ces deux positions.

Parce qu'il s'agit d'une priorité culturelle nationale, la diffusion de services en langues autochtones doit, de toute évidence, faire partie intégrante du mandat du radiodiffuseur public national. Bien plus, le Groupe de travail estime que

Radio-Canada devrait organiser un service autonome en langues autochtones, comme il existe déjà des services anglais et français à la société d'État. Nous croyons qu'un tel service assurerait à la radiodiffusion en langues autochtones une présence plus marquée et une assise plus solide au sein de Radio-Canada.

Recommandation

> Que la *Loi sur la radiodiffusion* confie à Radio-Canada le mandat clair de fournir des services de radiodiffusion en anglais, en français et dans les langues autochtones représentatives, là où le nombre le justifie et au fur et à mesure que les fonds publics le permettent. Qu'en outre, Radio-Canada crée un service autonome en langues autochtones au même titre qu'il existe actuellement des services anglais et français distincts.

Bien qu'il considère Radio-Canada comme un important fournisseur de services en langues autochtones, le Groupe de travail ne croit pas cependant qu'il doive être l'unique producteur. Il faut voir dans les sociétés de communication autochtones une partie intégrante du réseau public de radiodiffusion, dont le rôle en matière de production est tout aussi important que celui de la société d'État. Les émissions produites par les entreprises indépendantes et par Radio-Canada sont complémentaires. Les sociétés indépendantes tirent leur force, en effet, des liens étroits qu'elles entretiennent avec la collectivité : chaque société a son propre conseil d'administration et chacune doit rendre compte aux habitants de la région. Ces sociétés devraient cependant rester indépendantes des autorités publiques autochtones, comme elles le sont actuellement en vertu du Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion (PAANR).

La distribution des émissions autochtones

La distribution des émissions est une des plus graves difficultés que rencontrent les radiodiffuseurs autochtones du Nord. Le PAANR, par exemple, est d'abord et avant tout un fonds de production destiné aux sociétés autochtones indépendantes. Or, pour que la distribution puisse se faire, il faut que les radiodiffuseurs du Nord respectent le principe de l'« accès équitable » exposé dans la Politique de la radiodiffusion dans le Nord et selon lequel il faut garantir aux populations autochtones l'accès aux systèmes de télédistribution du Nord de façon qu'ils puissent protéger l'usage de leurs langues et maintenir et enrichir leurs cultures.

Les producteurs autochtones ont d'énormes problèmes, même s'il est entendu que les radiodiffuseurs du Nord doivent réserver du temps d'antenne aux sociétés financées par le PAANR. Souvent, les producteurs se heurtent ou à des changements d'horaire subits ou à des annulations et doivent se contenter de mauvaises tranches horaires ou encore d'une diffusion insuffisante pour atteindre toutes les localités autochtones d'une région. Marion Telop, de la Northern Native Broadcasting, au Yukon, exprime la frustration de plusieurs producteurs dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe de travail :

> Nous nous heurtons constamment au même obstacle : « l'accès garanti » des radiodiffuseurs autochtones aux réseaux publics et privés de distribution du

> Nord du Canada. La nouvelle politique présumait que les groupes autochtones auraient accès aux réseaux de distribution nationaux [. . .] Nous avons dû nous rendre à l'évidence : ce n'était qu'un vœu pieux, rien de plus[6].

Quant aux radiodiffuseurs, à qui on a demandé de réserver du temps d'antenne sur leur réseau, ils font face à leurs propres difficultés. Radio-Canada, qui assure la diffusion des émissions de 10 des 13 sociétés autochtones, prétend que son mandat ne lui impose pas d'offrir du temps d'antenne à un plus grand nombre d'entreprises autochtones indépendantes et que son réseau de distribution ne lui accorde pas la souplesse nécessaire pour le faire.

Dans les provinces, en effet, les réseaux régionaux de distribution de Radio-Canada sont presque toujours entièrement terrestres et desservent de vastes secteurs géographiques où les collectivités autochtones sont minoritaires. Or, il ne serait pas facile d'adapter les réseaux terrestres de Radio-Canada pour leur permettre de diffuser les émissions en langues autochtones aux seules localités majoritairement autochtones. Quant aux liaisons satellite de Radio-Canada qui desservent l'Arctique, elles ne sont pas réservées uniquement au Nord; leur fonction principale est de relayer les émissions du réseau national de télévision à tout le pays.

D'autres radiodiffuseurs du Nord se demandent avec inquiétude de qui relèvera le contenu des émissions autochtones; et d'aucuns s'attendent même à des protestations de la part du public non autochtone qu'ils desservent. Enfin, certains radiodiffuseurs privés demandent un dédommagement pour le temps d'antenne qu'ils fournissent.

Le CRTC a adopté une méthode souple de réglementation pour le temps d'antenne. Il a fixé une norme de 20 heures par semaine à la radio et de cinqu heures à la télévision, en précisant qu'il incombe à tous les radiodiffuseurs, du secteur privé comme du secteur public, d'offrir aux producteurs autochtones indépendants un temps d'antenne régional qui soit approprié et convienne au public visé. Préférant laisser à l'industrie le soin de fixer ses propres règles, le CRTC a proposé qu'un comité étudie les problèmes de distribution des émissions autochtones au fur et à mesure qu'ils se présentent.

La solution à long terme consiste à confier la transmission de toutes les émissions autochtones, qu'elles proviennent de sociétés indépendantes ou de Radio-Canada, à un service distinct de radiodiffusion par satellite disposant d'émetteurs locaux dans chacune des localités à prédominance autochtone. Radio-Canada estime qu'un tel service coûterait, au minimum, près de 23,3 millions de dollars en frais d'équipement et 5,5 millions en frais d'exploitation (dollars de 1984)[7]. À l'heure actuelle, ce coût élevé n'est toutefois pas justifié, étant donné le marché restreint et le volume relativement faible d'émissions prévues, même selon le plus optimiste des plans de développement.

Après avoir envisagé diverses options, le Groupe de travail retient, à titre de mesure provisoire, la proposition faite par la majorité des radiodiffuseurs autochtones du Nord, c'est-à-dire que les sociétés de communication autochtones du Nord et le Service du Nord de Radio-Canada se partagent un transpondeur de satellite. Grâce au centre de contrôle de la distribution par satellite de Radio-Canada à Toronto, ce service pourrait régler bon nombre des problèmes

de distribution que rencontrent les sociétés de radiodiffusion installées au nord du 60e parallèle. Il pourrait aussi, éventuellement, offrir une solution de rechange aux sociétés qui desservent les régions nordiques et les provinces de l'Ouest, où les choix de distribution sont très limités. Grâce à un transpondeur spécialement réservé au Nord, le Service du Nord de Radio-Canada pourrait plus facilement étendre sa diffusion régionale. Comme l'a proposé le Comité sur la radiodiffusion autochtone dans le Nord, créé par le CRTC, il faudrait cependant augmenter les fonds du PAANR, consacrés à la radiodiffusion, pour tenir compte de cette option dont on estime le coût à 2 ou 3 millions de dollars par année.

Recommandation

Que, lorsque le niveau de production le justifiera et au fur et à mesure que les fonds publics le permettront, l'on crée un service distinct de transmission par satellite, afin de distribuer les émissions en langues autochtones produites par des entreprises autochtones indépendantes et par Radio-Canada. Que dans un premier temps, les sociétés autochtones de communication et le Service du Nord de Radio-Canada partagent un transpondeur de satellite réservé expressément aux communautés nordiques. Que, de plus, le gouvernement du Canada augmente les crédits alloués au PAANR afin de tenir compte du coût entraîné par l'option du transpondeur partagé.

Les sociétés autochtones indépendantes devront faire appel à différents modes de distribution pendant un certain nombre d'années, tant que leur niveau de production et celui de Radio-Canada ne justifieront pas la mise en place d'un service distinct de distribution par satellite. Parce que ces questions de service relèvent de la politique de la radiodiffusion et représentent une priorité, Radio-Canada est tenue de continuer à assurer la plus grande partie de la distribution.

Quant aux radiodiffuseurs publics provinciaux, ils pourraient faire davantage, suivant en cela le remarquable exemple de TVOntario qui transmet aux Cris et aux Saulteux du Nord ontarien les émissions de radio et de télévision produites par la société Wawatay Native Communications. On n'aurait recours aux radiodiffuseurs privés qu'en dernier ressort, en l'absence de toute autre solution. Le Groupe de travail appuie cependant le Comité sur la radiodiffusion autochtone dans le Nord, qui presse Cancom de respecter son engagement de placer à l'horaire des émissions de télévision autochtones des qu'il s'en présentera.

La radiodiffusion autochtone dans le Sud

Il y a peu de radiodiffusion à l'intention des localités autochtones du Sud; de plus, ces communautés ne bénéficient pas de programmes d'aide à la production comme le PAANR. Les membres du Groupe de travail s'inquiètent de cette situation inéquitable.

Lorsqu'on a établi la Politique de la radiodiffusion dans le Nord, on a fait valoir qu'il fallait y concentrer l'aide là où les langues autochtones sont le plus

utilisées, là où les autochtones sont le plus touchés par l'avènement de la télévision en provenance du Sud et là où ils sont majoritaires dans de nombreuses localités. Cette politique a cependant occasionné des divisions au sein de certaines organisations autochtones, en particulier dans les provinces de l'Ouest où la frontière artificielle du Nord s'explique mal (voir figure 20.1). En Colombie-Britannique, par exemple, on conçoit aisément que le « Nord » peut commencer toute de suite après les premières montagnes situées au nord de Vancouver.

Les besoins des autochtones du Sud, en matière de radiodiffusion, sont sans doute très différents de ceux du Nord et exigent donc une autre approche que celle du PAANR. Selon un récent sondage sur les médias consacrés aux Indiens des villes[8], il se peut d'ailleurs que les autochtones du Sud préfèrent qu'on leur assure une certaine présence dans les principaux médias anglais et français plutôt que des services régionaux de radiodiffusion en langues autochtones. Le gouvernement du Manitoba, pour sa part, propose d'accorder la priorité à une plus grande participation des autochtones aux médias du Sud.

Recommandation

> Que l'on procède à une recherche et une consultation parmi les populations autochtones du Sud afin de déterminer les besoins régionaux et de définir une politique générale de la radiodiffusion autochtone pour tout le pays.

Comme il y a peu de stations de radio autochtones MF dans le Sud, sauf au Québec où elles sont subventionnées, nos recommandations sur la radio communautaire sont particulièrement appropriées aux autochtones du Sud (voir chapitre 19).

Questions diverses

Les représentants autochtones ont soulevé plusieurs autres questions. Taqramiut Nipingat Inc. a signalé que huit localités inuit du Nouveau-Québec, comptant toutes moins de 500 habitants, ne peuvent recevoir les émissions de Radio-Canada que sur ondes courtes ou, dans certains cas, par l'entremise d'installations de réception et de transmission communautaires peu fiables. Une recherche effectuée pour le Groupe de travail a révélé que beaucoup d'autres collectivités autochtones (18 uniquement dans le nord-ouest de l'Ontario) ne reçoivent pas le service national de radiodiffusion[9]. En outre, plusieurs de ces petites collectivités, en particulier dans les provinces de l'Ouest, ne peuvent bénéficier des possibilités d'accès local et régional réservées aux autochtones par Radio-Canada. Les compressions budgétaires ont contraint la société d'État à différer l'exécution de son Plan accéléré de rayonnement; elle ne peut par conséquent offrir ses services à bon nombre de petites collectivités autochtones isolées.

Recommandation

> Qu'en élargissant son Plan accéléré de rayonnement, Radio-Canada accorde une attention particulière aux collectivités autochtones isolées qui réclament le service, indépendamment de leur taille.

Dans son mémoire présenté au Groupe de travail, Native Communications Inc., du Manitoba, a souligné une autre préoccupation que partagent plusieurs radiodiffuseurs autochtones :

> Il est grand temps que les autochtones et les radiodiffuseurs autochtones puissent participer aux grandes décisions qui sont prises en matière de communication et qui ont une incidence si importante sur les langues et les cultures des peuples autochtones du Canada[10].

Les sociétés de communication autochtones sont unanimes, dans leurs témoignages auprès du Groupe de travail et dans plusieurs mémoires présentés récemment au CRTC, à réclamer une consultation plus efficace et une représentation autochtone aux niveaux les plus élevés du CRTC, de Radio-Canada et des autres organismes fédéraux responsables de la politique de la radiodiffusion. À cet égard, le Groupe de travail lui-même n'a pas échappé à la critique, n'ayant aucun représentant autochtone.

Le Groupe de travail convient qu'il serait bon que les autochtones soient représentés au sein des institutions fédérales chargées de la radiodiffusion. Nos recommandations visent, en premier lieu, à renforcer les institutions autochtones elles-mêmes. Mais nous avons également présenté une recommandation générale visant à augmenter la représentation des groupes féminins et des minorités, y compris les autochtones, au sein des services de radiodiffusion de grande écoute.

Les radiodiffuseurs autochtones déclarent qu'ils ont besoin d'une aide financière accrue et d'une collaboration plus étroite des autorités fédérales et provinciales dans un certain nombre de secteurs cruciaux. La formation constitue pour eux une priorité. Comme il n'y a pas d'écoles de journalisme dans le Nord et que les journalistes, producteurs, techniciens et directeurs de médias autochtones d'expérience sont peu nombreux, le succès des initiatives autochtones actuelles en radiodiffusion repose entièrement sur le financement de programmes de formation. Beaucoup d'intervenants craignent que la réduction récente des fonds consacrés à la formation par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ne mettent en danger les services actuels et leur croissance future.

Le Groupe de travail est conscient que la révision du programme PAANR tient compte de ces questions. Nous sommes convaincus que tant que la radiodiffusion en langues autochtones sera administrée comme un programme gouvernemental, elle sera soumise aux caprices des ministères, du budget et de la bureaucratie.

Recommandation

Qu'un organisme indépendant du gouvernement fédéral administre la radiodiffusion en langues autochtones et que l'on prévoie des fonds suffisants pour couvrir le coût de toutes les activités essentielles connexes, telle la formation. Qu'en outre, jusqu'à la mise en place de nouvelles modalités administratives, aucune compression nouvelle ne vise le PAANR ni le financement destiné à la formation dans le domaine de la production.

Le Groupe de travail a reçu de nombreuses plaintes au sujet de la suppression, après plus de 25 années d'existence, de l'émission de la radio anglaise de Radio-Canada consacrée aux affaires autochtones et intitulée *Our Native Land*. À de nombreux Canadiens non autochtones, cette émission ouvrait une perspective sur les affaires autochtones et découvrait le point de vue autochtone sur l'actualité. Radio-Canada déclare que plutôt que de les confiner à une seule émission hebdomadaire, elle a décidé d'intégrer les questions autochtones à toutes ses émissions régulières. S'agit-il vraiment de choisir entre deux options? Les autochtones et les autres auditeurs ne méritent-ils pas davantage que les questions autochtones reçoivent une attention particulière, d'une part, et que les émissions régulières accordent une plus grande place aux autochtones, d'autre part? Le Groupe de travail veut éviter de se prononcer sur le contenu des émissions, mais estime qu'il faudrait tout de même se pencher sur ces questions.

Notes et références

1. John Amagoalik, déclaration à l'Assemblée annuelle de l'Inuit Tapirisat du Canada, Ottawa, Inuit Tapirisat du Canada, 1980. [traduction]
2. Michael Foster, « Répartition approximative, selon la famille linguistique et la langue, des sujets parlant une langue autochtone au Canada et dans les régions avoisinantes, et chances de survie de chacune de ces langues », carte publiée par le Commissaire aux langues officielles, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.
3. Rosemarie Kuptana, déclaration faite lors d'une audience publique du C.R.T.C. à Hull, le 1er décembre 1982. Extrait du mémoire présenté par l'Inuit Broadcasting Corporation sur la radiodiffusion dans le Nord, Ottawa, Inuit Broadcasting Corporation, octobre 1985, p. 3. [traduction]
4. C.R.T.C., « Faits saillants et sujets abordés aux audiences sur la radiodiffusion autochtone dans le Nord et recommandations du C.R.T.C. », communiqué du C.R.T.C. , le 19 décembre 1985. Avis public C.R.T.C. 1985-274 sur la radiotélévision autochtone dans le Nord.
5. Inuit Broadcasting Corporation, *Position Paper on Northern Broadcasting*, document revisé, octobre 1985, Ottawa, Inuit Broadcasting Corporation, 1985, p. 19. [traduction]

6. Northern Native Broadcasting, *Presentation to the Task Force on Broadcasting policy*, le 21 août 1985, Whitehorse, Yukon, Northern Native Broadcasting, 1985, p. 19. [traduction]
7. Société Radio-Canada, *L'accès des autochtones du Nord à Radio-Canada, une politique et un plan nordiques*, Ottawa, Société Radio-Canada, 1984, p. 7.
8. DPA Group Inc., *Native Media Survey*, Ottawa, Secrétariat d'État, 1985.
9. Mark J. Stiles, "Broadcasting and Canada's Aboriginal Peoples", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
10. Native Communications Inc. et Mikisen Broadcasting Corporation Inc., *CRTC* Public Notice 1985-67, *Call for Comments Respecting Northern Native Broadcasting*, Thompson, Manitoba, le 24 mai 1985, p. 7. [traduction]

Chapitre 21

Les minorités de langue officielle

Les minorités de langue officielle

Selon le recensement de 1981, le Canada compte environ 700 000 francophones à l'extérieur du Québec et 800 000 anglophones au Québec. Ce sont les minorités de langue officielle du Canada. Ce chapitre porte sur un certain nombre de questions communes à l'une et à l'autre. Quelques problèmes particuliers aux francophones hors Québec font l'objet d'un examen plus attentif au chapitre 8.

L'expression « minorités de langue officielle » est l'une de ces étiquettes plus éloquentes pour les bureaucrates que pour les personnes qu'elles sont censées désigner. Les minorités de langue officielle comprennent les Franco-Albertains, les Franco-Ontariens, les Acadiens, les anglophones de Montréal ou des Cantons de l'Est, etc. L'identité de chaque groupe tient autant à l'héritage culturel régional qu'à la langue. Chacun attend de la radiodiffusion plus que la simple prestation de services en français ou en anglais. Et chacun compte que les émissions refléteront la culture de sa communauté et de sa région. Tel est le message que les représentants de ces minorités nous ont livré.

Il faut d'abord assurer aux minorités de langue officielle l'accès aux services publics de radiodiffusion, car c'est loin d'être partout un acquis.

La Fédération des Franco-Colombiens, par exemple, affirme que 38 p. 100 de la population francophone de Colombie-Britannique ne peut recevoir les services de Radio-Canada. À l'extérieur du Québec, plusieurs groupes francophones n'obtiennent de leurs câblodistributeurs qu'un choix limité d'émissions en français, quand ils en ont.

Au cours des dernières années, l'extension des services de base aux minorités de langue officielle a progressé et ces efforts se poursuivent. Radio-Canada rejoint environ 95 p. 100 des francophones canadiens et, à mesure qu'elle disposera des sommes nécessaires pour mettre en oeuvre son *Plan accéléré de rayonnement*, elle étendra son service à des localités comme Simcoe et Port Elgin, en Ontario; Powell River, Vernon et Quesnel, en Colombie-Britannique; ainsi que Whitehorse et Yellowknife, dans le Nord.

D'autres services français sont distribués par satellite ou par câble. Le satellite Anik-C, qui dessert l'Ontario, le Québec, les Maritimes et une partie du Manitoba, transmet désormais les émissions de Radio-Québec, La Sette (TVFQ-99), TVOntario et la télévision payante Super Écran. Anik-D relaie à l'ensemble du pays les émissions de Radio-Canada et les émissions françaises de Cancom. De nombreux câblodistributeurs estiment cependant que la population francophone est trop réduite pour justifier la distribution de ces services. La Fédération des francophones hors Québec, pour sa part, demande que la politique et les règlements soient modifiés afin que les câblodistributeurs soient tenus d'offrir plus de services en français.

Au Québec, la plupart des anglophones (500 000) vivent à Montréal et dans les environs, où ils ont un vaste choix de médias : deux chaînes de télévision, neuf stations de radio, l'accès par câble aux réseaux américains, à TVOntario, à la télévision payante et à quatre chaînes spécialisées. Ils ont donc un choix

d'émissions anglaises typique des métropoles, beaucoup plus vaste que celui dont bénéficient les francophones du Québec, sans parler de ceux de l'extérieur.

Mais dans le cas de Radio-Canada anglais, les Montréalais anglophones s'inquiètent de l'exode des compétences et des fonds à Toronto, la tête du réseau. Ils attribuent le déclin des émissions dramatiques faites à Montréal à la volonté centralisatrice de Toronto. Ils souhaitent donc que CBC accorde une plus grande place à la communauté anglophone du Québec et tienne compte de sa vitalité culturelle dans les domaines du théâtre, de la musique, de la peinture, de la danse, etc.

Les Québécois anglophones vivant à l'extérieur de Montréal ont un choix plus vaste d'émissions que les francophones hors Québec. Depuis quelques années, le secteur anglais de Radio-Canada a pris les mesures nécessaires pour améliorer ses services dans les Cantons de l'Est et en Gaspésie. Dans les mémoires qu'elles ont présentés au Groupe de travail, certaines organisations (comme la Townshippers Association) craignent pour CBC de nouvelles compressions budgétaires qui seraient susceptibles de réduire sa présence dans la région. À leur avis, CBC constitue un lien culturel essentiel avec le reste de la communauté anglophone du pays. La Quebec Farmers' Association a soutenu ce point de vue dans son mémoire au Groupe de travail : « Nous avons besoin d'un service régional anglais de Radio-Canada qui soit viable et à l'écoute de la population, autant et même davantage en 1985 qu'il y a vingt ou quarante ans[1]. »

L'accès aux services eux-mêmes sera d'un intérêt limité tant que des émissions locales et régionales ne répondront pas aux besoins des minorités de langue officielle. Toutes les minorités francophones aussi bien que les minorités anglophones affirment qu'il faudrait par conséquent renforcer les services régionaux des réseaux français et anglais de Radio-Canada et présentent à ce titre des arguments convaincants.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 8, le Groupe de travail a reçu, des francophones hors Québec, plus d'une douzaine de mémoires demandant que l'on remédie à l'oubli presque total dans lequel, selon eux, Radio-Canada tient les régions. Les uns après les autres, les mémoires dénoncent la domination de Montréal dans les émissions, la répartition des ressources et les décisions de Radio-Canada. Se fiant aux sondages selon lesquels une faible proportion de francophones suivent les émissions de Radio-Canada dans les régions, certains groupes remettent en question la pertinence du service actuel que la Société offre à l'extérieur du Québec.

Les minorités francophones demandent que Radio-Canada recoure davantage aux talents régionaux plutôt que d'exporter les artistes du Québec. À leur avis, c'est en permettant aux artisans locaux de progresser que les diverses « cultures » régionales pourront s'épanouir chez elles et se manifester à l'échelle

Parce qu'elle repose sur le bénévolat et l'entraide locale, la radio communautaire est un média intéressant pour les minorités de langue officielle. Il convient d'encourager des groupes comme la Fédération des jeunes Canadiens français dans leur tentative de créer des radios communautaires à la grandeur du pays. Les autres provinces devraient suivre l'exemple du Québec qui subventionne les radios communautaires locales. Radio-Canada et les radiodiffuseurs

provinciaux devraient envisager la possibilité d'autoriser les radios communautaires, en milieu minoritaire, à utiliser leurs antennes (voir chapitre 10).

Référence

1. Quebec Farmers' Association, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, septembre 1985, p. 2.

Chapitre 22

Radiodiffusion et multiculturalisme

Radiodiffusion et multiculturalisme

Le terme « multiculturalisme » représente un idéal, l'expression de la pluralité culturelle et linguistique du Canada. Il évoque le caractère de mosaïque du pays, par opposition au creuset américain. Selon la politique fédérale de multiculturalisme et la *Charte canadienne des droits et libertés*, il signifie que le Canada s'engage à préserver et à mettre en valeur le patrimoine multiculturel des Canadiens dans le cadre bilingue du pays. Par conséquent, la radiodiffusion multiculturelle est une radiodiffusion qui reflète la variété culturelle et linguistique du Canada.

La radiodiffusion multiculturelle comprend, sans s'y limiter, la radiodiffusion ethnique par et pour les personnes qui ne sont ni des autochtones, ni membres des deux groupes de langue officielle du Canada. On entend par radiodiffusion ethnique soit la radiodiffusion dans une troisième multilingue. Ces radiodiffusion en langue patrimoniale, soit la radiodiffusion multilingue. Ces expressions se rapportent généralement à d'autres langues que l'anglais, le français et les langues autochtones.

De nos jours, un Canadien sur trois vient d'une culture autre que la culture française ou britannique. Malgré la politique nationale de multiculturalisme, la radiodiffusion pour et par les minorités culturelles du Canada reste limitée, en grande partie, à des services multilingues offerts par le secteur privé. Au cours de ses audiences à travers le Canada, le Groupe de travail a noté la participation enthousiaste de plus de 15 organismes de cultures minoritaires, certains représentant plusieurs communautés ethniques. Nous sommes d'accord avec leur point de vue unanime : la politique de la radiodiffusion doit adopter le principe du multiculturalisme, de façon à traduire enfin la diversité véritable du peuple canadien.

L'évolution de la radiodiffusion multilingue

La radiodiffusion multilingue a commencé au Canada à l'occasion de la vague d'immigration qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Au départ, c'est le secteur privé qui a pris l'initiative d'inclure des émissions en langues étrangères dans son programme courant, afin de répondre aux besoins du marché. Vers 1958, 54 stations de radio diffusaient, pour une durée totale plus ou moins longue, des émissions dans une troisième langue, la plupart du temps en allemand ou en italien.

C'est en 1957 que fut déposée la première demande de licence pour l'exploitation d'une station de radio MA multilingue, destinée expressément à des groupes de langues minoritaires. La station CFMB de Montréal reçut finalement sa licence cinq ans plus tard, après de longues délibérations du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion. Quelque temps plus tard, le groupe Lombardi — qui exploitait la station CHIN de Toronto — présenta la deuxième demande. Au fil des ans, on accorda graduellement l'autorisation d'augmenter le contenu en langues étrangères; en 1970, la licence du groupe Lombardi établissait à 40 p. 100 la proportion de ses émissions dans une troisième langue.

Promulguée en 1971, pour donner suite au rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, la politique fédérale de pluralisme culturel encourageait la mise en place de services de radiodiffusion multilingue. Le Conseil de la radio-télévision canadienne, comme on l'appelait à l'époque, commença alors à accorder une plus grande attention aux questions multiculturelles et, en particulier, aux services de radiodiffusion dans une troisième langue.

Avec l'avènement du câble, les services multilingues se sont multipliés. La politique de câblodistribution énoncée en 1975, demandait aux titulaires de licence de donner aux diverses communautés ethniques des zones desservies la possibilité d'utiliser leurs antennes. En 1979, CFMT-TV de Toronto était la première station de télévision multilingue à recevoir une licence. L'attribution d'une autre licence, en 1982 à la station de télévision World View, en Colombie-Britannique, ouvrait l'ère de la télévision ethnique payante.

Au cours de cette période, les critères d'attribution des licences commencèrent à évoluer. Plusieurs câblodistributeurs furent autorisés à réserver des canaux entiers à la diffusion d'émissions multilingues. Les stations multilingues reçurent l'autorisation de diffuser jusqu'à 60 p. 100 d'émissions dans une troisième langue. Le calcul des émissions dans une troisième langue et du contenu canadien de la télévision ethnique payante, s'est fait au mérite plutôt qu'à partir de règles générales.

Les services de câblodistribution s'étendant de plus en plus, on assista bientôt à l'émergence de services audio en circuit fermé dans une troisième langue. Ces services, soutenus par la publicité, sont devenus fort populaires. Enfin, en 1984, le CRTC accorda une licence à deux réseaux satellite-câble, Chinavision et Telelatino, offerts à la discrétion du câblodistributeur.

Devant la demande croissante de services ethniques et compte tenu de la rareté des fréquences de radiodiffusion dans plusieurs centres urbains, ainsi que du nombre restreint de services offerts par certains câblodistributeurs, le CRTC décidait de réviser sa politique et tenait une série d'audiences publiques sur la radiodiffusion ethnique en 1984 et au début de 1985. Au mois de juillet 1985, le CRTC publiait une « *politique de radiodiffusion qui reflète la pluralité linguistique et culturelle du Canada* ».

La radiodiffusion, reflet de la pluralité linguistique et culturelle : la politique du CRTC

La politique du CRTC se révèle une décision historique pour les minorités culturelles et les radiodiffuseurs privés qui les desservent. Son aspect le plus significatif est la reconnaissance de l'utilité d'un programme multiculturel en anglais et en français. Les quotas d'émissions sont répartis selon trois nouvelles catégories (de type B, C ou D) : en anglais ou en français, ou dans une combinaison d'anglais, de français et d'une troisième langue; la définition ne se fait plus, comme autrefois, uniquement en fonction d'une troisième langue. Les nouvelles catégories d'émissions ont été créées pour tenir compte de changements intervenus au cours des quinze dernières années. En effet, aux groupes d'immigrants européens de langues diverses qui étaient autrefois les plus

nombreux, viennent désormais s'ajouter d'importants groupes appartenant aux minorités apparentes, dont le pays d'origine utilise le français ou l'anglais comme langue commune.

Les diffuseurs peuvent encore offrir des émissions entièrement, ou principalement dans une langue minoritaire mais la politique du CRTC est d'encourager la création de services plus nombreux en français et en anglais à l'intention des minorités culturelles. Dans l'ensemble, la politique adoptée parvient à imposer des principes, assurant l'attribution équitable des licences et un cadre pour le déroulement des procédures. De cette façon, le CRTC confirme la légitimité d'un secteur de la radiodiffusion qui s'est développé sans réglementation véritable ni sanction législative. Pourtant, un certain nombre de questions pressantes continuent de préoccuper les minorités culturelles.

Les questions soulevées

Multiculturalisme et radiodiffusion classique

> Il est grand temps que la radiodiffusion canadienne rende justice à la réalité multiculturelle du Canada[1].

Lors des débats publics et dans les mémoires qu'ils ont présentés au Groupe de travail, les représentants des minorités culturelles ont fait valoir que les radiodiffuseurs classiques, des secteurs privé et public, devraient s'efforcer de mieux refléter la réalité multiculturelle du Canada dans leurs programmes.

Les minorités culturelles ne veulent pas que les émissions multiculturelles soient isolées dans des ghettos ou confinées à des services ethniques spécialisés de télévision et de radio. Elles demandent que les services anglais et français des radiodiffuseurs classiques soient le reflet de la diversité culturelle du Canada. Elles souhaitent que les radiodiffuseurs publics, Radio-Canada en particulier, donnent l'exemple. Le Conseil canadien du multiculturalisme a insisté sur ce point dans le mémoire qu'il a présenté au Groupe de travail :

> Nous estimons que Radio-Canada devrait être la première à promouvoir les principes d'équité et de justice qu'on trouve au cœur même de la liberté culturelle de notre pays, de façon à ce qu'on assiste à une véritable éclosion du multiculturalisme au Canada[2].

Les minorités culturelles reprochent à Radio-Canada de ne pas tenir compte de la dimension multiculturelle du Canada dans ses émissions et dans son personnel. Au Canada français, c'est un problème qui s'étend à tous les médias. Jacques Godbout, l'écrivain et cinéaste bien connu, précise à ce sujet :

> Pourtant, si l'on en croit l'image que projettent les journaux télévisés de TVA ou de Radio-Canada, la société québécoise serait exclusivement composée de Canadiens français de souche. Pour se retrouver à l'écran, l'immigrant doit s'informer en anglais. Du côté français, pas un seul journaliste né hors de la grande famille blanche francophone n'a la parole. Or, inutile de se le cacher, le visage de Montréal est plus diversifié que ne le montre le recrutement de ces professionnels de l'information[3].

Le peu d'intérêt que les médias francophones accordent aux communautés ethniques incite les immigrants du Québec à leur préférer les médias anglophones. La communauté francophone se prive ainsi d'un apport culturel et linguistique qui lui serait pourtant bien précieux, compte tenu de sa faible croissance démographique.

Dans un mémoire présenté au CRTC lors des audiences sur la politique de radiodiffusion à caractère ethnique, Radio-Canada affirme que si ses services nationaux ne restent ou français ou anglais, il faut toutefois que les programmes reflètent la dimension multiculturelle du Canada. Cette position est raisonnable. En effet, on ne peut s'attendre à ce que le radiodiffuseur public national fournisse à la grandeur du pays des services dans d'autres langues que l'anglais, le français et, là où la demande existe, les langues autochtones. Certains indices portent à croire que Radio-Canada prend conscience de ses lacunes et s'apprête à offrir un plus grand nombre d'émissions qui reflètent le patrimoine culturel du Canada. Par exemple, Radio-Canada anglais s'est fixé à cet égard des objectifs applicables aux émissions locales, régionales et nationales.

Recommandation

> Que Radio-Canada adopte une politique de multiculturalisme et se fixe à cet égard des objectifs applicables aux émissions de tous ses services, sur le modèle de la radio anglaise.

Le CRTC a pris un nombre restreint de mesures afin d'encourager les radiodiffuseurs classiques à accroître leur programme multiculturel. Le Conseil a également demandé, tant aux diffuseurs classiques qu'ethniques, d'étudier la possibilité de céder aux minorités culturelles du temps d'antenne à la radio et à la télévision.

De nombreux groupes culturels minoritaires réclament une action ferme qui va au-delà des seuls pouvoirs de réglementation du CRTC. Le Conseil ethnoculturel du Canada, coalition de plus de 30 organismes ethniques nationaux, précise dans un mémoire présenté au Groupe de travail :

> La *Loi sur la radiodiffusion de 1968*[. . .]ne tient pas compte des changements démographiques qui se sont produits au Canada et n'exige pas expressément des diffuseurs publics et privés qu'ils tiennent compte, dans leur programme, d'une société canadienne multiculturelle ni de l'identité canadienne qui est désormais bilingue et multiculturelle[. . .] En conséquence, ces huit millions de Canadiens sont, de toute évidence, mal servis par le système de la radiodiffusion canadienne[4].

Le Conseil ethnoculturel du Canada souhaite que la loi, y compris celle dont relève Radio-Canada, fasse état du principe du multiculturalisme. À son avis, c'est la seule façon d'inciter les radiodiffuseurs nationaux à s'engager face au multiculturalisme.

Il importe de distinguer entre multiculturalisme et multilinguisme. Dans les modifications qu'ils proposent d'apporter à la loi, la plupart des groupes culturels minoritaires ne suggèrent pas qu'on réclame des radiodiffuseurs les

plus importants qu'ils offrent un programme multilingue. Ils souhaitent que les radiodiffuseurs classiques, comme Radio-Canada, témoignent de la diversité culturelle du Canada et donnent vie au principe du multiculturalisme dans une société bilingue[5]. Le Groupe de travail appuie cette position.

Recommandation

> Que la *Loi sur la radiodiffusion* fasse état de la nécessité pour les radiodiffuseurs de composer leurs programmes de manière à refléter le multiculturalisme dans une société bilingue.

Selon plusieurs personnes qui font autorité en matière de radiodiffusion destinée aux minorités, il importe que le secteur public assume, en cette matière, une part des responsabilités jusqu'ici dévolues au secteur privé, que ce soit sur le plan municipal, provincial ou fédéral. Le Comité des Ukrainiens du Canada (Conseil provincial de l'Alberta) estime que le secteur public devrait offrir des services multiculturels, y compris des émissions multilingues, là où les radiodiffuseurs privés ne peuvent le faire adéquatement.

Pour réussir à faire accepter le multiculturalisme par les radiodiffuseurs classiques, il ne suffit pas d'amender la loi et d'imposer de nouvelles règles; il faut les gagner aux principes du multiculturalisme. Le Groupe de travail approuve l'idée que le Comité national sur la diversité culturelle en radiodiffusion, tel que proposé par le ministre d'État au multiculturalisme et appuyé par le ministre des Communications et le CRTC, soit un instrument de promotion du multiculturalisme dans l'industrie. Nous constatons avec plaisir que ce comité est chargé de proposer des mesures pratiques. Son mandat prévoit qu'il renseignera les communautés sur le fonctionnement et la réglementation de l'industrie et encouragera la production et la distribution qui prennent en compte la pluralité culturelle du Canada.

Représentation des minorités culturelles

De nombreux mémoires présentés par les minorités culturelles font état de stéréotypes, de reportages partiaux, de l'absence des minorités dans la radiodiffusion de grande écoute. Plusieurs groupes ont réclamé l'accession des minorités à diverses fonctions, tant dans la création que dans l'administration, afin que leur présence fasse échec à la discrimination. La Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada (région de l'Est) a insisté là-dessus :

> Les communautés ethniques s'attendent à ce que les émissions de télévision, aux heures de grande écoute, présentent leur culture et leur mode de vie sans sacrifier au stéréotype. Elles considèrent que l'image, transmise par la télévision, de membres de leurs communautés confirme leur acceptation comme groupe et fournit des modèles qui favorisent le renforcement de leur identité[6].

Dans sa politique énoncée en 1985, le CRTC avouait qu'il n'a ni les moyens ni le mandat de réglementer la représentation des minorités. Il engageait l'industrie à s'autoréglementer et confiait à des comités consultatifs l'examen de certaines préoccupations des minorités culturelles.

L'éducation, l'information du public et la consultation permettent, dans une certaine mesure, d'améliorer la façon dont sont présentées les minorités. Le Groupe de travail est conscient qu'à ce titre le futur comité sur la pluralité culturelle dans la radiodiffusion fera face à une tâche ardue; il l'incite à collaborer avec les membres de l'industrie pour arrêter des mesures concrètes qui favoriseront une prise de conscience générale et une évolution des attitudes.

Le Groupe de travail estime que l'une des mesures concrètes les plus efficaces pour enrayer les stéréotypes ethniques et l'ethnocentrisme, consiste à augmenter la représentation des minorités à tous les échelons de l'industrie. En vertu du projet de loi C-62 sur l'équité dans l'emploi, les sociétés d'État comme Radio-Canada seront tenues de rendre compte au Parlement chaque année des progrès qu'elles auront réalisés dans la recherche d'une situation d'emploi équitable pour certains groupes, dont les minorités culturelles. Dans une autre partie de ce rapport, nous proposons des mesures fermes qui feraient des programmes d'équité dans l'emploi une condition de licence pour les radiodiffuseurs.

Questions diverses

Certaines questions de réglementation continuent à ralentir la croissance des services aux minorités culturelles. Bien qu'il s'agisse de questions relativement mineures, les membres du Groupe de travail sont d'avis qu'il faut s'employer à les résoudre avec célérité afin de favoriser l'expansion rapide de ce secteur.

En 1985, le CRTC entérinait le « commerce d'émissions », pratique par laquelle plusieurs producteurs indépendants d'émissions ethniques achètent du temps d'antenne à des stations de radio et de télévision. Sans cette pratique, plusieurs émissions multilingues populaires n'auraient pas été diffusées. Le commerce d'émissions est cependant limité puisque l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* rend le titulaire d'une licence responsable des émissions qu'il diffuse, peu importe qui en est le producteur. On a proposé que la *Loi sur la radiodiffusion* autorise les titulaires de licence — qui diffusent par câble, par satellite ou sur ondes hertziennes, — à louer du temps d'antenne et à céder la responsabilité des émissions aux producteurs. Le radiodiffuseur se contenterait alors d'exercer le rôle de société exploitante de télécommunications. Le Groupe de travail n'est pas entièrement d'accord avec l'amendement proposé à la loi; nous faisons donc la recommandation suivante afin d'encourager le commerce d'émissions.

Recommandation

> Que le CRTC crée une catégorie spéciale de licence pour les groupes minoritaires désireux de s'adonner au commerce d'émissions. Que ces groupes soient en conséquence, responsables des émissions ainsi diffusées.

La radio ethnique diffusée par câble en circuit fermé existe depuis plus de dix ans dans les grands centres métropolitains, comme Toronto et Montréal. Elle n'est soumise à aucune réglementation quant aux émissions. Ces services tirent

leurs revenus de la publicité et présentent des émissions unilingues, alors que les stations ethniques titulaires d'une licence sont tenues de diffuser dans plusieurs langues. La politique de 1985 du CRTC permet cependant aux câblodistributeurs, titulaires d'une licence, de continuer à offrir leurs services de radio ethnique en circuit fermé.

Recommandation

Que la règlementation sur la redistribution des signaux radio multilingues, en plus d'encourager la câblodistribution d'émissions de radio en circuit fermé, soit modifiée afin d'autoriser les câblodistributeurs à offrir un service composite faisant appel à des sources diverses, tels les signaux radiodiffusés à distance et les canaux communautaires.

Les représentants des minorités culturelles continuent à exercer des pressions pour qu'on réduise le pourcentage de contenu canadien imposé aux programmes multilingues. Ils font état d'un certain nombre de contraintes comme la pénurie d'émissions ethniques canadiennes, les coûts de production élevés, la rareté des studios accessibles et le peu de ressources créatrices canadiennes. Le Groupe de travail est conscient de l'existence de ces difficultés.

Recommandation

Que les normes de contenu canadien applicables à la radiodiffusion multiculturelle soient allégées afin de donner aux fournisseurs de services multiculturels la meilleure chance possible de produire des émissions rentables.

Notes et références

1. Conseil ethnoculturel du Canada, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, août 1985.
2. Conseil canadien du multiculturalisme, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, août 1985, p. 2. [traduction]
3. Jacques Godbout, *Actualité*, mai 1986, p. 182.
4. Conseil ethnoculturel du Canada, *op. cit.*, p. 2. [traduction]
5. Francis Spiller et Kim Smiley, "Multicultural Broadcasting in Canada", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986. [traduction]
6. Ligue B'nai Brith pour les droits de la personne (région de l'Est), Montréal, "An Ethnic Broadcasting Policy for Canada", mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, septembre 1985, p. 8. [traduction]

VIII

LA TÉLÉDISTRIBUTION

Chapitre 23

L'émergence de la télédistribution

L'émergence de la télédistribution

Jusqu'à récemment, les radiodiffuseurs étaient leurs propres distributeurs. Non seulement produisaient-ils des émissions régulières, mais ils les relayaient à domicile avec leurs propres émetteurs. Si cette façon de faire prévaut encore pour la radio, il y a eu, par contre, d'énormes changements du côté de la télévision. La plupart des Canadiens reçoivent maintenant la télévision non pas directement des télédiffuseurs, mais par l'intermédiaire de câblodistributeurs qui retransmettent plusieurs signaux de télévision à leurs abonnés. En 1985, 62 p. 100 des foyers canadiens étaient abonnés à un service de câblodistribution.

L'ancienne méthode de radiodiffusion offrait des avantages évidents aux producteurs d'émissions et aux radiodiffuseurs. Les premiers pouvaient mieux exploiter leurs droits d'auteur et les seconds, mieux protéger leurs droits exclusifs de diffusion sur les marchés locaux, régionaux ou nationaux. La câblodistribution a vite débordé le cadre légal du droit d'auteur. La vieille loi sur le droit d'auteur, toujours en vigueur, ne vise pas explicitement la retransmission de signaux radiodiffusés, que ce soit par câble, par satellite ou de quelque autre façon.

Cette évolution dans les procédés de transmission ouvrait cependant aux téléspectateurs l'accès à un plus grand nombre de programmes. La câblodistribution a connu du succès dans la mesure où elle offrait des programmes attrayants en provenance de chaînes inaccessibles auparavant. Évidemment, le public a dû décider si les programmes supplémentaires qu'on lui proposait valaient le prix de l'abonnement mensuel qu'on lui réclamait en échange.

Au Canada anglais, tout au moins, le public a manifesté plus d'intérêt pour le câble, avant 1975, qu'aux États-Unis. C'est ainsi qu'en 1970, 21 p. 100 des foyers canadiens étaient abonnés au câble, contre 7 p. 100 des foyers américains. Même en 1975, la pénétration du câble aux États-Unis atteignait tout juste 14 p. 100 alors qu'elle était de 42 p. 100 au Canada.

Aux États-Unis, la plupart des foyers qui se sont abonnés au câble recevaient déjà les trois grands réseaux commerciaux américains, CBS, NBC et ABC, ainsi que le service public PBS. Avant 1975, la câblodistribution ne leur offrait donc en sus que des stations traditionnelles éloignées, ce qui n'augmentait pas vraiment le choix d'émissions intéressantes.

La situation était tout autre au Canada où c'est la câblodistribution qui a généralisé l'importation des trois réseaux commerciaux américains et de PBS; et cette combinaison dite « 3 + 1 » a séduit les Canadiens. Si la pénétration du câble a doublé au Canada entre 1970 et 1975, c'est grâce à la décision du CRTC d'autoriser, au début des années 1970, la retransmission des quatre réseaux américains par relais micro-ondes dans les villes éloignées de la frontière américaine.

C'est après 1975 que la câblodistribution américaine obtint à son tour le succès — Home Box Office en tête —, en établissant des liaisons satellite-câble qui distribuaient de nouveaux programmes aux abonnés. Ces nouveaux

programmes, dont l'industrie américaine de la câblodistribution elle-même assumait en partie le financement, lui ont donné une expansion comparable à celle qu'avait connue plus tôt la câblodistribution canadienne. L'abonnement au câble se répandit rapidement : 14 p. 100 de foyers américains en 1975; 40 p. 100, en 1985.

L'arrangement canadien du « 3 + 1 », si bénéfique aux câblodistributeurs, causa des problèmes aux télédiffuseurs. La télévision privée canadienne, en effet, tirait l'essentiel de ses recettes publicitaires en diffusant certaines des émissions présentées par les trois réseaux privés américains après en avoir acquis les droits exclusifs pour le Canada. Or, on trouvait désormais ces mêmes émissions sur le câble. Télédiffuseurs et câblodistributeurs canadiens se disputaient le marché de la télévision américaine au Canada. Avec, pour les télédiffuseurs, cette double obligation inconnue des câblodistributeurs, de payer pour les émissions américaines des droits de diffusion; et d'inclure à leurs programmes des émissions canadiennes, conformément à la loi.

Les progrès de la câblodistribution dans les années 1970 ont d'ailleurs accusé les rides de la *Loi sur la radiodiffusion*. Alors que les télédiffuseurs, en vertu de cette loi, sont tenus pour leur programmes d'utiliser « principalement des ressources canadiennes créatrices et autres », les services de distribution échappent à toute mention explicite si bien qu'ils offraient de plein droit, avec le « 3 + 1 », des programmes principalement américains. Nous avons constaté (voir chapitre 5) comment les habitudes d'écoute des Canadiens diffèrent selon qu'ils sont ou non abonnés au câble. Et nous avons mesuré (voir chapitre 8) l'influence du câble dans les transferts d'écoute chez les francophones. Les abonnés du câble regardent les émissions et les chaînes canadiennes moins que les autres téléspectateurs et cela trahit tout simplement le choix qui leur est offert.

Au cours des années 1970, on entreprit de corriger la situation qui menaçait de tarir les recettes publicitaires de la télévision canadiennes et qui provoquait un déséquilibre inquiétant dans l'ensemble des émissions canadiennes et étrangères présentées au Canada.

C'est ainsi que le Parlement adopta le projet de loi C-58 (incitation fiscale à annoncer au Canada) et que le CRTC imagina de substituer le signal canadien au signal américain sur le câble quand tous deux transmettent la même émission américaine. Ces mesures (voir chapitre 17) furent accueillies avec enthousiasme, car elles protégeaient les sources de revenus de la télévision canadienne. Bien que les recettes de publicité à la télévision canadienne restent, per capita, nettement inférieures à celles de la télévision américaine, les stations canadiennes ont néanmoins connu une croissance réelle importante ces quinze dernières années.

Cet aspect des choses résolu, le problème culturel, cependant, demeurait. Les foyers canadiens abonnés au câble ne reçoivent pas un éventail satisfaisant d'émissions canadiennes à budget convenable, conçues par des Canadiens à l'intention des Canadiens. Nous avons insisté dans ce rapport sur la nécessité de déplacer le poids des énergies : il faut orienter les forces de la radiodiffusion canadienne de manière à présenter plus et de meilleures émissions canadiennes, particulièrement en soirée quand tout le monde est à l'écoute.

Pour atteindre ces objectifs, il faut définir plus clairement le rôle de la câblodistribution dans l'ensemble du système, c'est-à-dire comprendre ce que les compagnies canadiennes de câblodistribution peuvent faire et ce qu'on peut raisonnablement attendre d'elles. Car il y a des limites techniques et financières qu'on ne peut ignorer : le câble, pour s'en tenir à cette seule conséquence, ne sera jamais étendu à tout le territoire. Notre examen de la câblodistribution tient compte des faits. Nous brossons d'abord un tableau de l'industrie; puis nous proposons les éléments d'une politique.

Nous avons beaucoup parlé du câble. Il reste à rappeler la dernière mutation de la télédistribution : les satellites. C'est à eux qu'on doit la télévision payante et les services spécialisés. Les satellites les relaient à peu de frais aux câblodistributeurs, même aux simples particuliers s'ils sont munis d'antennes paraboliques. Les deux services dont nous recommandons la création, le canal d'information et Télé-Canada, seront eux aussi distribués par satellite. Par commodité, certes, mais aussi parce que l'énorme capacité de transmission dont on dispose grâce aux nouvelles techniques peut servir à la canadianisation des ondes comme elle a servi à l'importation des émissions américaines.

Puisque le coût d'exploitation n'est pas fonction de la distance, les satellites permettent en outre d'offrir un meilleur service aux collectivités isolées. Nous étudions plus loin (voir chapitres 25 et 26) le coût de la transmission par satellite au Canada, l'organisation de ce secteur industriel et l'état du service aux collectivités isolées. Nous examinons aussi, (voir chapitre 26) dans quelle mesure les activités de Cancom, la compagnie créée pour desservir les régions éloignées, causent des problèmes comparables à ceux qui ont surgi avec les progrès de la câblodistribution.

Il faut enfin se rappeler que demeure en suspens une question déterminante pour l'avenir de la télédistribution : le droit d'auteur. Les amendements à la loi sur le droit d'auteur détermineront ce que les distributeurs peuvent faire ou ne pas faire avec la propriété des autres. Nous ne doutons pas que les services de distribution par câble ou par satellite se fussent développés autrement si le droit d'auteur s'était étendu à la retransmission des programmes. Nos recommandations à cet égard (voir chapitre 28) font partie intégrante de l'évolution que nous jugeons nécessaire au rayonnement de la télévision.

Chapitre 24

La câblodistribution

La câblodistribution

Le premier réseau canadien de câblodistribution a vu le jour à London, en Ontario, il y a 35 ans. Il existait déjà un réseau de câblodistribution à Montréal, mais il n'était utilisé que pour le signal audio et ce, jusqu'en 1952 avec l'arrivée de la télévision. En 1967, seulement un demi million de Canadiens étaient abonnés à la câblodistribution. En 1985, ils étaient cinq millions et demi.

Le Canada figure au deuxième rang mondial, après la Belgique en ce qui concerne le taux de pémétration du câble. Le haut niveau d'adhésion, avec 62 p. 100 des foyers à s'être abonnés en 1985, résulte presque entièrement de la vente du service de base ou volet de base, plutôt que de la télévision payante et des services spécialisés, à l'inverse de ce qui s'est produit aux États-Unis.

Ce n'est que depuis 1983 que l'industrie de la câblodistribution au Canada offre aux particuliers la possibilité de souscrire à des canaux additionnels, comme la télévision payante et les services spécialisés. L'avènement de ces services a marqué une nouvelle phase dans l'histoire de la télévision par câble au Canada en soulevant toute une série de nouvelles questions sur la politique de radiodiffusion. Nous examinons ces questions au chapitre 8 sur les particularités de la radiodiffusion en français, au chapitre 10 sur Radio-Canada, au chapitre 13 sur Télé-Canada et au chapitre 18 sur la télévision payante et les canaux spécialisés.

La télévision par câble constitue, à maints égards, un secteur très particulier du système de la radiodiffusion. Ainsi, alors que les stations de radio et de télévision doivent faire face à une concurrence accrue dans la course aux auditoires et aux recettes publicitaires, les câblodistributeurs sont, quant à eux, en situation de monopole. Les abonnés ne peuvent en effet acheter ce service que de la seule entreprise desservant leur quartier. La plupart des Canadiens abonnés au câble utilisent ce service comme source exclusive de tout un éventail de signaux de radiodiffusion.

Il ne s'agit pas ici de nier l'existence des antennes paraboliques individuelles ou collectives (SMAT) qui permettent la réception directe des signaux, mais tout simplement de situer ces autres modes de distribution dans un contexte plus général. Ces méthodes alternatives sont abordées au chapitre 7 sur le cadre politique et réglementaire et au chapitre 28 sur les droits des créateurs, où nous formulons des recommandations visant à assurer un traitement juste et équitable de tous les modes actuels et potentiels de distribution des émissions de télévision.

Nous passerons en revue la situation actuelle de l'industrie de la câblodistribution, puis nous examinerons les politiques et la réglementation. En premier lieu, nous nous attardons sur la nature de la télévision par câble.

Développement du câble

Dans notre analyse de la radio et de la télévision privées, nous considérons la taille de l'auditoire et les recettes publicitaires comme étant les indicateurs essentiels de la croissance. Dans le domaine de la câblodistribution, les critères analogues sont le nombre d'abonnés et les revenus qu'ils produisent.

La câblodistribution n'est pas un service accessible à tous les Canadiens. Cependant, comme le tableau 24.1 l'indique, la proportion de Canadiens ayant accès au service a presque doublé entre 1970 et 1984, passant de 42 à 80 p. 100. Pourtant, tous les foyers qui le peuvent ne sont pas forcément abonnés au câble. En réalité, un peu plus des trois quarts des Canadiens pour lesquels le service est disponible s'y abonnent. Dans l'ensemble du pays, la proportion des foyers abonnés, à la câblodistribution en 1984, était ainsi de 61 p. 100 du total, contre 21 p. 100 en 1970, c'est-à-dire trois fois plus.

Tableau 24.1 Expansion du câble, 1970 et 1974 à 1984

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Foyers desservis en pourcentage du nombre total de foyers[a]	42,4	61,2	63,1	65,8	68,9	74,0	76,6	76,6	77,0	78,2	78,5	80,0
Nombre d'abonnés en pourcentage du nombre de foyers desservis	48,7	62,6	66,3	67,0	67,9	67,8	68,8	70,9	74,3	74,8	74,9	75,9
Nombre d'abonnés en pourcentage du nombre total de foyers	20,6	38,3	41,8	44,1	46,8	50,2	52,7	54,4	57,2	58,4	58,8	60,8

Note : a. Les estimations du nombre de foyers incluent les maisons mobiles mais excluent les foyers du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, ceux des réserves indiennes, des territoires de la courone ainsi que les détenus des établissements pénitenciers. Sont aussi exclus les foyers vivant sur les bases militaires et ceux vivant en communauté (Hôtels, maisons de chambres, clubs, camps de bûcherons, chantiers de construction. . .).

Source des données de base : Pour le nombre de foyers – Statistique Canada, division de l'enquête sur les ménages; pour le nombre de foyers desservis et abonnés – CRTC, division de l'analyse des statistiques-industrie (1974-1984); Statistique Canada 56-205 (1970).

Le rythme de croissance de la câblodistribution canadienne n'a pas toujours été constant. Au début des années 1970, le nombre des abonnés augmentait d'environ 20 p. 100 annuellement. À cette époque, de nombreux canadiens attendaient simplement que la câblodistribution soit disponible dans leur ville pour s'y abonner. Or, la proportion des foyers canadiens ayant accès au câble est passée de 42 p. 100 en 1970 à 61 p. 100 en 1974. Au cours de ces quatre années, la proportion de ces foyers desservis qui ont effectivement décidé de s'abonner s'est également accrue rapidement, passant de 49 à 63 p. 100.

Le taux de croissance annuel du nombre des abonnés a considérablement diminué durant la seconde moitié des années 1970. Vers le début des années 1980, la proportion du nombre de foyers desservis et du nombre de foyers abonnés a commencé à plafonner. À partir de 1983, les taux de croissance annuels du nombre de foyers ayant accès au service et du nombre des abonnés étaient tombés à environ 3 p. 100, ce qui équivaut au rythme de croissance du

nombre total des foyers canadiens. Ce ralentissement est dû principalement au niveau de pénétration élevé déjà atteint au cours des années 1970.

Plusieurs grandes villes sont aujourd'hui complètement « câblées » et les taux d'abonnement dans certaines d'entre elles, sont très élevés. Selon Statistique Canada, la proportion des foyers abonnés au câble, à la fin de 1984, dans les principaux centres urbains, était de 92 p. 100 à Victoria; 95 p. 100 à Vancouver; 83 p. 100 à Edmonton; 84 p. 100 à Calgary; 74 p. 100 à Régina; 90 p. 100 à Winnipeg; 85 p. 100 à London; 84 p. 100 à Toronto et; 80 p. 100 à Ottawa-Hull. Cependant, la situation est différente dans les villes francophones. En 1984, le taux d'abonnement n'était que de 55 p. 100 à Montréal, 60 p. 100 à Québec et 57 p. 100 à Chicoutimi-Jonquière.

En 1984, on a connu un redressement appréciable du taux de croissance des abonnements, faisant suite à l'arrivée de la télévision payante, au printemps 1983, et à la fin de la récession. En 1985, le taux de croissance du nombre d'abonnés s'est maintenu (5,9 p. 100), vraisemblablement à cause de l'introduction des canaux spécialisés, en septembre 1984 (MuchMusic, TSN et certains services américains).

Ces innovations sont extrêmement importantes étant donné que la croissance de l'industrie de la câblodistribution et le nombre de services offerts sont étroitement liés. Même si le nombre de foyers desservis par la câblodistribution ne peut plus monter en flèche, comme cela s'est produit au cours des années 1970, il n'en demeure pas moins que 24 p. 100 d'entre eux n'étaient pas encore abonnés au câble en 1984. Voilà qui peut inciter fortement les câblodistributeurs à rendre leurs services de base et leurs services facultatifs plus attrayants.

Un autre facteur favorisant la croissance de la câblodistribution est l'établissement des liaisons satellite-câble afin de desservir les petites communautés où le service n'avait pas été jusqu'ici économiquement rentable. L'extension du câble dépend de plus en plus de la communication par satellite, résultant du rôle que jouent les satellites dans l'établissement de nouvelles liaisons satellite-câble, et aussi d'une variété de signaux susceptibles d'être distribués dans les communautés éloignées.

Comme l'indique notre analyse des principaux marchés urbains, la présence de la câblodistribution n'est pas la même partout au Canada. Au tableau 24.2, nous voyons par exemple qu'en 1984 seulement 49 p. 100 des foyers de Terre-Neuve ont accès aux services de câblodistribution. Avec un taux de pénétration aussi peu élevé, il n'est guère étonnant que le niveau d'abonnement de cette province ne soit que de 36.5 p. 100 de l'ensemble des foyers; malgré le fait que la proportion des foyers desservis chosissant de s'abonner y soit comparable à la moyenne national (74 p. 100). Les provinces où la proportion des foyers ayant accès au câble et la proportion des foyers abonnés sont les plus élevées sont l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Au Québec, la situation est différente de ce que l'on connaît dans toutes les autres régions du Canada. Bien que la proportion des foyers québécois ayant accès au câble soit à peu près la même qu'en Ontario (80 p. 100 contre 82 p. 100), la proportion des abonnés y est beaucoup plus faible (48 p. 100 contre 68 p. 100). En effet, pour des raisons principalement linguistiques et

Tableau 24.2 Pénétration du câble selon les provinces, 1984

1984	T-N	IPE	N-E	N-B	QUÉ	ONT	MAN	SASK	ALB	C-B	CANADA
Foyers desservis en pourcentage du nombre total de foyers[a]	49,1	45,0	62,0	58,1	79,6	82,4	76,5	59,4	85,4	92,5	80,0
Nombre d'abonnés en pourcentage du nombre de foyers desservis	74,4	88,9	85,6	87,2	59,6	82,3	83,4	68,2	72,6	88,0	75,9
Nombre d'abonnés en pourcentage du nombre total de foyers	36,5	40,0	53,1	50,7	47,5	67,8	63,9	40,6	62,0	81,4	60,8

Note : a. Les estimations du nombre de foyers incluent les maisons mobiles mais excluent le foyers du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, ceux des réserves indiennes, des territoires de la courone ainsi que les détenus des établissements pénitenciers. Sont aussi exclus les foyers vivant sur les bases militaires et ceux vivant en communauté (Hôtels, maisons de chambres, clubs, camps de bûcherons chantiers de construction. . .).

Source des données de base: Pour le nombre de foyers – Statistique Canada, division de l'enquête sur les ménages; pour le nombre de foyers desservis et abonnés – CRTC, division de l'analyse des statistiques-industrie.

culturelles, sur l'ensemble des foyers québécois desservis par le câble, seuls 60 p. 100 ont décidé de s'y abonner, ce qui constitue la plus faible proportion parmi toutes les provinces.

Revenus et dépenses

Jusqu'en 1983, l'industrie de la câblodistribution obtenait presque la totalité de ses recettes des frais d'abonnement requis pour le service de base. Les revenus de l'industrie du câble dépendaient donc essentiellement du nombre d'abonnés et du tarif mensuel qu'on leur imposait. Les entreprises de câblodistribution ne se faisant pas concurrence, les tarifs d'abonnement étaient, et sont toujours, établis par le CRTC. Dès lors, la politique du Conseil sur les hausses de tarifs était déterminante en ce qui concerne les revenus des compagnies et, indirectement, en ce qui concerne leur rentabilité.

La responsabilité du Conseil est de veiller à ce que les tarifs imposés aux consommateurs soient justes et équitables et qu'ils correspondent au prix de revient du service, tout en permettant de réaliser un profit qui puisse justifier les risques encourus.

Les nouveaux services facultatifs ont récemment modifié la composition des revenus des câblodistributeurs. Les compagnies peuvent maintenant recevoir 10 $ d'un abonné et 30 $ d'un autre, ce qui a eu pour principal effet d'augmenter le revenu moyen par abonné. L'impact de ce changement s'est fait sentir dès 1984, alors que 16 p. 100 des revenus provenaient des services facultatifs. En 1985, 14 p. 100 seulement des abonnés recevaient les canaux facultatifs : c'était encore loin du succès escompté, mais cela représentait néanmoins une augmentation substantielle de revenus.

Les câblodistributeurs tirent par ailleurs une autre partie de leurs revenus, bien moins importante, de l'installation du service, et de la vente ou de la location des convertisseurs (ces derniers sont nécessaires lorsque l'on veut capter au delà des 12 canaux de base que la plupart des postes de télévision peuvent recevoir). Les canaux non payants que le convertisseur permet de capter constituent ce que l'on appelle le service de base étendu. Le paiement de ces canaux additionnels est cependant inclus dans le tarif de base mensuel approuvé par le CRTC.

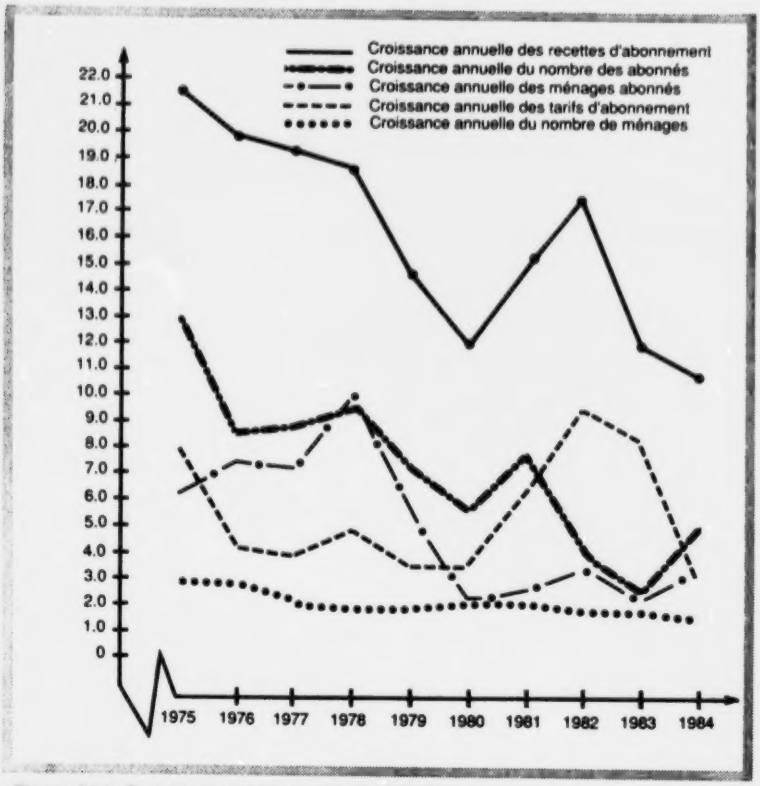

Figure 24.1 Croissance de l'industrie de télédistribution

Sources : CRTC, Division de la statistique et de l'analyse industrielles, et Statistique Canada, Division des enquêtes auprès des ménages.

La figure 24.1 nous permet de suivre, pour les années 1974 à 1984, le taux de croissance annuel des revenus provenant des abonnements au service de base, par rapport au taux de croissance du nombre d'abonnés, du tarif d'abonnement, du nombre de foyers ayant accès au câble et du nombre total de foyers. Elle illustre clairement le ralentissement de la croissance de la câblodistribution dont nous avons parlé plus tôt. Quant aux revenus provenant du service de base, ils sont indiqués dans le tableau 24.3 pour les années 1974-1984. Les données préliminaires disponibles nous révèlent que ces revenus ont augmenté de façon significative en 1985, s'élevant de 12,1 p. 100 en dollars courants et de 8,1 p. 100 en dollars constants par rapport à 1984.

Les revenus de l'industrie de la câblodistribution à l'exclusion des services facultatifs ont augmenté de façon importante de 1974 à 1984, passant de 132 millions de dollars à 594 millions de dollars. Durant cette décennie, les revenus provenant des abonnements ont constitué environ 94 p. 100 de l'ensemble des recettes en provenance du service de base, les frais de branchement et les locations de convertisseurs comblant le reste.

Le taux composé de croissance annuelle des revenus de la câblodistribution provenant du service de base s'est situé à un niveau de 9,1 p. 100 en dollars constants, entre 1974 à 1979, mais il est tombé à une moyenne de 4,6 p. 100 durant les cinq années suivantes. Deux raisons principales expliquent cette chute : le ralentissement de l'augmentation du nombre des abonnés, le marché ayant connu une certaine saturation dans les grands centres; et l'application des directives anti-inflationnistes du gouvernement fédéral. À cause du programme de restrictions, le CRTC a été obligé de limiter pour les câblodistributeurs l'augmentation des tarifs à 6, 5 et 4 p. 100, respectivement durant les trois années commençant en juin 1982, c'est-à-dire au moment où les mesures ont été annoncées. Un nombre important de demandes d'augmentations de rattrapage ont été approuvées par la suite, et on peut déjà voir leur effet sur le taux de croissance des recettes qui s'est élevé à 9 p. 100 en 1985.

Lorsque l'on veut évaluer l'augmentation des recettes ainsi que la rentabilité de l'industrie du câble, il faut donc garder à l'esprit l'impact majeur des mesures restrictives du gouvernement fédéral depuis 1983. Il faut également se rappeler qu'à partir de février 1983, alors que l'on introduisait les services de la télévision payante, l'industrie de la câblodistribution allait également tirer des revenus des services facultatifs. Comme l'indique le tableau 24.4, ces revenus s'élevaient à 109 millions de dollars en 1984, ce qui porte l'ensemble des revenus à 703 millions de dollars, c'est-à-dire plus de cinq fois ce qu'ils étaient en 1974. En dollars constants, cela représente une augmentation de 119 p. 100 entre 1974 et 1984.

Tarifs de la câblodistribution

Ce sont les tarifs établis par le CRTC qui sont le facteur le plus déterminant du résultat financier des entreprises de câblodistribution. En traçant le profil économique de cette industrie, à la demande du Groupe de travail, la firme Moss, Roberts and Associates a souligné « l'absence d'une politique formelle et explicite pour l'établissement des tarifs, et le système plutôt arbitraire qui en résulte[1] ». Nous reviendrons sur cette question plus loin dans ce chapitre.

Tableau 24.3 Croissance des recettes des câblodistributeurs – volet de base, 1974-1984

	Provinces de l'Atlantique			Québec			Ontario		
	Recettes (millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (millions de $)	Taux annuel de croissance (%)	
		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants
1974	3,9	—	—	24,7	—	—	60,0	—	—
1975	6,0	53,8	39,2	28,9	17,0	5,6	72,6	21,0	9,2
1976	8,2	36,7	26,2	36,3	25,6	16,8	85,7	18,0	9,8
1977	10,9	32,9	23,8	48,2	32,8	23,1	96,8	13,0	4,7
1978	14,7	34,8	23,6	56,5	17,3	7,6	113,8	17,5	8,0
1979	20,3	38,5	26,6	62,9	11,3	2,0	127,5	12,0	2,6
1980	23,8	17,2	6,3	69,4	10,4	0,3	139,2	9,0	−0,9
1981	27,5	15,6	2,6	85,3	22,9	9,2	153,7	10,4	−1,9
1982	30,3	10,1	−0,7	104,6	22,6	10,7	176,0	14,5	3,3
1983	32,4	7,0	1,1	119,5	14,3	8,1	194,8	10,7	4,7
1984	41,4	27,5	22,8	136,8	14,5	9,7	217,0	11,4	6,7
Taux composé de croissance annuelle	1974-79	39,1	27,8		20,6	10,7		16,3	4,9
	1979-84	15,3	6,1		16,8	7,5		11,2	2,3

Tableau 24.3 (suite)

	Prairies			Colombie-Britannique			Canada[a]		
	Recettes (millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (millions de $)	Taux annuel de croissance (%)	
		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants
1974	17,5	—	—	26,3	—	—	132,3	—	—
1975	22,5	28,6	16,3	29,9	13,7	2,6	160,0	20,9	9,1
1976	26,8	19,1	10,6	35,2	17,7	9,6	192,3	20,2	11,8
1977	31,4	17,2	8,5	42,5	20,7	11,8	229,8	19,5	10,7
1978	38,8	23,3	13,6	48,6	14,4	5,1	272,4	18,5	8,9
1979	49,0	26,4	15,6	52,5	10,0	−1,1	313,2	15,0	5,3
1980	58,6	19,6	8,6	59,5	12,9	2,8	351,5	12,1	1,9
1981	69,5	18,6	5,5	7,4	13,3	0,7	404,6	15,1	2,3
1982	82,2	18,4	7,0	77,3	14,6	3,6	472,0	16,6	5,3
1983	96,2	17,0	10,6	6,2	11,6	5,3	531,3	12,6	6,4
1984	104,2	8,3	3,8	92,3	7,1	2,7	593,5	11,7	7,1
Taux composé de croissance annuelle 1974-79		22,9	12,9		14,8	5,5		18,8	9,1
Taux composé de croissance annuelle 1979-84		16,3	7,0		11,9	3,0		13,6	4,6

Note : a. Comprend les recettes des entreprises du Yukon et des T.N.-O.
Source des données de base : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 24.4 Recettes, dépenses et profits : volet de base et services facultatifs, 1984[a] (millions de dollars)

	Volet de base	Services facultatifs	Ensemble
Recettes	587,1	108,8	695,9
Dépenses	362,2	78,7	440,9
Bénéfices d'exploitation	224,9	30,0	254,9
Amortissement comptable	89,9	13,0	102,9
Intérêts versés	67,0	2,2	69,2
Redressements	(2,6)	0,1	2,5
Profits avant impôts	70,5	14,2	84,7
Provisions pour impôts	33,8	2,7	36,5
Profits après impôts	36,8	11,4	48,2
Profits avant impôts en pourcentage des recettes	12,0	13,1	12,2

Note : a. Les résultats du volet de base présentés ici ne correspondent pas parfaitement à ceux présentés aux autres tableaux du chapitre. Cette différence s'explique principalement par l'utilisation dans le tableau de la méthode d'amortissement propre à chaque entreprise alors qu'une méthode d'amortissement normalisée est utilisée dans les autres tableaux du chapitre. De plus, les résultats, tant du volet de base que des services facultatifs, sont ceux des entreprises ayant plus de 1 000 abonnés. Les entreprises ayant moins de 1 000 abonnés ont dégagé en 1984 des recettes de $ 6,4 millions à partir du volet de base et de $280 000 à partir des services facultatifs.

Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Au tableau 24.5, nous voyons les résultats des politiques tarifaires établies par le CRTC entre 1972 et 1985. Lorsque l'on analyse ces niveaux de tarifs, il est important de se rappeler que les entreprises de câblodistribution n'ont presque jamais eu à rebâtir un réseau. Lorsqu'une région est câblée, le câblodistributeur peut améliorer le réseau et doit l'entretenir, mais il continue néanmoins de se servir des installations mises en place initialement. Il en résulte que les augmentations de tarifs ne doivent pas nécessairement suivre les taux d'inflation, sauf lorsque l'on veut traduire les augmentations de la valeur du service fourni aux abonnés. Un autre facteur d'une importance vitale est la pénétration du marché puisque c'est le nombre de foyers abonnés par kilomètre de câble qui constitue le critère de rendement d'un réseau de câblodistribution.

Tableau 24.5 Tarif d'abonnement moyen au volet de base, 1972-1985

Année	Tarif approuvé	Tarif électif	
	$ Courants	$ Courants	$ Constants
1972[a]	4,81	4,36	4,36
1975	5,43	5,02	3,79
1980	6,87	6,89	3,43
1985[b]	9,76	9,87	3,39

Nota : a. Première année pour laquelle ces données sont disponibles.
b. Préliminaire.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

En 1985, le tarif réel du service de base était de 22 p.100 inférieur à ce qu'il était en 1972. Le Groupe de travail a demandé à Moss, Roberts and Associates d'étudier l'élasticité-prix de la demande du service de base, afin d'évaluer la réaction probable du marché à une augmentation du tarif des services par câble. Cette étude révèle que la demande pour le service de base est « relativement peu sensible aux changements de tarifs, du moins jusqu'à un taux mensuel de 12 $ » et qu'on dispose ainsi d'une flexibilité considérable dans tout effort pour établir de nouveaux tarifs[2]. À cette époque, (septembre 1985), le tarif mensuel moyen était de 10,02 $, soit environ 2 $ de moins.

Au Canada, les prix d'abonnement à la câblodistribution varient selon la taille des systèmes. Le tableau 24.6 illustre ce phénomène en septembre 1985.

Tableau 24.6 Tarif d'abonnement au volet de base selon la taille du système de télédistribution

Nombres d'abonnés	Moyenne pondérée du tarif mensuel ($)
Moins de 3 000	12,49
3 000 – 10 000	10,64
10 000 – 25 000	9,72
25 000 – 50 000	9,58
50 000 – 100 000	9,24
Plus de 100 000	10,14

Source : Moss, Roberts and Associates, Inc. "An Economic Profile of the Canadian Cable Industry", étude rédigée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.

Voulant évaluer l'impact d'une éventuelle augmentation des taxes affectant l'industrie, ou de l'addition au service de base de nouveaux canaux dont les coûts seraient défrayés par les compagnies, à partir des revenus d'abonnements, nous nous sommes demandés si la câblodistribution n'était pas actuellement sous-tarifée. Aux États-Unis, les récentes augmentations du nombre de canaux du service de base ont été réalisées dans la plupart des cas via de nouveaux canaux acheminés au câble par satellite. Ces nouveaux canaux ont été dans la plupart des cas, financés par des revenus provenant de deux sources : la publicité

et les frais mensuels, imposés aux câblodistributeurs, variant de un à 30 cents par mois, par abonné, pour chacun des canaux. Ces frais mensuels par abonné représentent pour les entreprises de câble une partie des coûts du service de base et se répercutent donc sur les tarifs imposés aux abonnés.

Nous recommandons ici la création de deux nouveaux services canadiens distribués par liaison satellite-câble : Télé-Canada et un canal d'informations et d'affaires publiques. Ces deux canaux seraient inclus dans le service de base. Au niveau des frais mensuels, par abonné, que nous recommandons pour ces services, notre Groupe de travail est en mesure d'affirmer que les hausses de tarifs qui en résulteront ne seront pas onéreuses surtout si elles s'accompagnent de la réduction de la taxe sur le service de base, qui passerait de 8 à 5 p. 100, comme nous le recommandons au chapitre 29.

Rentabilité

La câblodistribution est une industrie qui utilise une grande quantité de capitaux fixes. De plus, l'actif est en général financé par un niveau élevé d'endettement, plutôt qu'à partir de l'avoir des actionnaires. C'est pourquoi cette industrie est extrêmement sensible aux fluctuations des taux d'intérêt. Comme le montre le tableau 24.7, la montée vertigineuse des taux d'intérêt et une inflation galopante à la fin des années 1970 et au début des années 1980, ont toutes deux contribué à l'érosion des profits de cette industrie au Canada. La proportion des revenus des entreprises de câblodistribution canadiennes, consacrée au paiement des intérêts, est passée de 9 p. 100 à 15 p. 100 entre 1978 et 1981, ce qui a contribué à la diminution de la marge de profit de 18 p. 100 en 1978 à 6,5 p. 100 en 1981. La même chose s'est produite, durant cette période, aux États-Unis où les marges bénéficiaires avant impôt ont baissé encore davantage, pour atteindre moins de 4 p. 100 en 1981, alors qu'elles s'élevaient à 15 p. 100 en 1978. La marge de profit de l'industrie canadienne, malgré le programme anti-inflation 6-5-4, devait remonter à 9,5 p. 100 en 1984. Les données préliminaires du CRTC indiquent une nouvelle remontée de la marge de profit à 11,2 p. 100 pour 1985.

Les chiffres pour l'industrie au début des années 1980 doivent être interprétés en tenant compte que deux des plus importantes compagnies de câblodistribution, Rogers et Vidéotron, ont contracté d'importantes dettes durant cette période pour financer une expansion majeure et restructurer leurs services. Il s'agissait également d'une période d'inflation où les dépenses d'exploitation augmentaient beaucoup plus rapidement que les revenus, d'une part en raison des mesures anti-inflationnistes et d'autre part, parce que, dans une industrie réglementée, la facture du client, dans ce cas, l'abonné au câble, ne peut être majorée instantanément pour suivre l'augmentation des coûts.

L'augmentation de la marge bénéficiaire entre 1981 et 1984 est due à la stabilisation de la proportion du revenu absorbé par les dépenses d'exploitation et à la diminution de la proportion des revenus absorbés par les intérêts. Notons toutefois, que le tableau 24.7 ne nous présente pas une image complète de la situation. Il faut dire aussi que l'industrie de la câblodistribution a connu des profits importants provenant des services facultatifs, comme l'indique le tableau 24.4, et que, dans ce secteur, la marge bénéficiaire a été un peu plus élevée que

Tableau 24.7 Recettes, dépenses et profits des câblodistributeurs – volet de base, 1975-1984

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
(millions de dollars)										
Recettes	160,0	192,3	229,8	272,4	313,2	351,5	404,6	472,0	531,3	593,5
Dépenses	85,5	106,9	125,7	150,8	182,4	201,9	246,1	288,4	322,5	365,6
Bénéfices d'exploitation	74,5	85,4	104,1	121,6	130,8	149,7	158,5	183,5	208,8	227,8
Amortissement normalisé	33,5	39,6	46,5	52,7	58,6	65,6	77,9	86,3	95,8	106,0
Intérêts versés	13,9	17,5	20,3	23,6	28,0	34,4	59,2	66,0	65,8	68,2
Autres	(1,6)	(2,6)	(3,6)	(4,5)	(1,9)	0,9	(5,0)	(4,2)	(1,5)	(2,6)
Profits avant impôts	28,6	30,9	40,9	49,8	46,0	48,8	26,5	35,5	48,7	56,2

(en pourcentage des recettes)

Recettes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dépenses	53,4	55,6	54,7	55,4	58,2	57,4	60,8	61,1	60,7	61,6
Bénéfices d'exploitation	46,6	44,4	45,3	44,6	41,8	42,6	39,2	38,9	39,3	38,4
Amortissement normalisé	20,9	20,6	20,2	19,3	18,7	18,7	19,3	18,3	18,0	17,9
Intérêts versés	8,7	9,1	8,8	8,7	8,9	9,8	14,6	14,0	12,4	11,5
Autres	(1,0)	(1,4)	(1,6)	(1,7)	(0,6)	0,3	(1,2)	(0,9)	(0,3)	(0,4)
Profits avant impôt	17,9	16,1	17,8	18,3	14,7	13,9	6,5	7,5	9,2	9,5

Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

dans le cas du service de base. Il faut toutefois noter à cet égard que la ventilation des dépenses entre les services facultatifs et les services de base n'est fondée sur aucune méthode systématique ou rigoureuse de séparation des coûts, ce qui est susceptible d'induire en erreur.

Comme l'indique le tableau 24.8, on constate en 1984, des différences significatives de la rentabilité, selon la taille des compagnies. Les marges de profit avant impôt tendent à augmenter selon l'importance des compagnies, sauf dans le cas des entreprises de plus de 150 000 abonnés. La marge de profit plus faible des sociétés appartenant à cette catégorie est le reflet de l'énorme dette qui pèse sur certaines grandes compagnies, notamment Rogers Communications Inc., suite à des acquisitions d'envergure et à de grands programmes d'expansion. Des données plus récentes révéleraient sans doute que ces compagnies ont amélioré leur situation financière.

Lorsque l'on examine la rentabilité, il est également important de tenir compte des bénéfices d'exploitation. Ceux-ci atteignent des niveaux élevés — de 29 à 44 p. 100 des revenus — pour les entreprises de câblodistribution de toutes catégories. Ces variations, comme celles qui existent dans les marges de bénéfices avant impôt, sont un indicateur des répercussions de l'approche actuelle du CRTC dans la réglementation des tarifs. La marge de bénéfice d'exploitation des plus grandes entreprises est la plus élevée de l'industrie, bien que leur marge de profit avant impôt soit la plus faible. Les principaux facteurs qui expliquent ces différences entre les marges de bénéfices d'exploitation et les marges de profit avant impôt sont les sommes affectées à l'amortissement et au paiement des intérêts.

En 1984, les 19 compagnies les plus importantes, celles ayant plus de 50 000 abonnés, ont touché un peu plus des deux tiers des revenus de l'ensemble de l'industrie de la câblodistribution. De leur côté, les 230 entreprises ayant moins de 5 000 abonnés, soit plus des deux tiers de tous les câblodistributeurs, ne comptaient que pour 7 p. 100 des revenus et ne représentaient que 6 p. 100 de tous les abonnés.

Les changements survenus dans la structure financière des compagnies de câblodistribution ont été parmi les plus significatifs qu'ait connus l'industrie entre 1974 et 1984. Comme le révèle le tableau 24.9, la proportion de l'actif, financée par l'avoir des actionnaires, a diminué de près de la moitié, passant de 30 p. 100 en 1975 à 17 p. 100 en 1984. Durant la même période, le passif non exigible a augmenté considérablement, passant de 47 p. 100 à 63 p. 100 du total du passif et de l'avoir des actionnaires. Cela signifie que les entreprises de câblodistribution finançaient de plus en plus leur croissance — y compris les acquisitions, les nouveaux projets et l'amélioration de leurs installations — en empruntant, plutôt qu'en accroissant leur capital-actions ou en utilisant les bénéfices non distribués. De plus, une proportion croissante des engagements à long terme ont été encourus envers des sociétés affiliées.

Le tableau 24.10 montre l'évolution du rendement des immobilisations nettes du volet de base, entre 1975 et 1984, en termes de ratio de bénéfice d'exploitation et des profits avant impôt sur les immobilisations nettes. On constate que le rendement, en termes de profit avant impôt sur les immobilisations nettes, a diminué de 14 p. 100 en moyenne entre 1975 et 1980, 7 p. 100 entre 1980 et 1984.

Tableau 24.8 Profits et pertes selon la taille des entreprises, 1984 **(millions de dollars)**

Taille des entreprises[a] (Nombre d'abonnés)	Moins de 5 000	Entre 5 000 et 10 000	Entre 10 000 et 20 000	Entre 20 000 et 50 000	Entre 50 000 et 100 000	Entre 100 000 et 150 000	Plus que 150 000	Ensemble des entreprises
Nombre d'entreprises	230	41	25	21	5	7	7	336
Nombre d'abonnés (000)	347,1	288,8	340,4	676,4	366,4	898,2	2,465,8	5,383,1
Recettes	43,8	36,1	39,1	77,0	39,2	93,5	264,7	593,5
Bénéfices d'exploitation	13,0	10,3	12,5	30,9	14,5	41,4	105,3	227,8
Profits avant impôts	4,0	3,2	4,2	9,9	5,5	17,7	11,8	56,2
Profits en pourcentage des recettes	9,0	8,9	10,7	12,9	14,1	18,9	4,5	9,5
Nombre d'entreprises réalisant des pertes	66	3	4	4	1	0	2	80
Recettes de ces entreprises	10,2	3,0	8,4	13,6	10,1	—	111,5	156,8
Bénéfices d'exploitation	1,5	0,2	1,4	5,3	3,3	—	38,2	49,8
Pertes avant impôts	(1,9)	(1,1)	(0,3)	(1,0)	(1,1)	—	(15,6)	20,9
Nombre d'entreprises réalisant des profits	164	38	21	17	4	7	5	256
Recettes de ces entreprises	33,6	33,1	30,6	63,5	29,1	93,5	153,3	436,7
Bénéfices d'exploitation	11,5	10,1	11,1	25,6	11,1	41,5	67,2	178,0
Profits avant impôts	5,8	4,3	4,4	11,0	6,6	17,7	27,4	77,1

Nota : a. L'« entreprise » est l'unité économique qui détient la licence accordée par le CRTC. Un seul holding possède parfois plusieurs « entreprises ».
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 24.9 Actif, passif et avoir des actionnaires des entreprises de câblodistribution, 1975, 1979 et 1984[a]

	1975		1979		1984	
	$	%	$	%	$	%
Actifs	318,1	100,0	537,0	100,0	1 189,7	100,0
Disponibilités	28,0	8,8	49,5	9,2	94,5	7,9
Placements et avances	48,4	15,2	52,5	9,8	242,1	20,3
Immobilisations et autres éléments d'actif	241,7	76,0	435,0	81,0	853,1	71,7
Immobilisations nettes (volet de base)	201,4	63,3	347,3	64,7	642,2	54,0
Immobilisations nettes (Hors volet de base)	4,9	1,5	9,1	1,7	50,5	4,2
Immobilisations incorporelles	13,7	4,3	58,5	10,9	123,5	10,4
Autres actifs	21,7	6,8	20,2	3,8	36,9	3,1
Passif	222,7	70,1	400,7	74,6	992,1	83,4
Exigibilités	73,8	23,2	146,2	27,2	244,2	20,5
Passif non exigible	148,9	46,9	254,5	47,4	747,8	62,9
Dette à long terme	114,1	35,9	170,1	31,7	354,4	29,8
Sociétés affiliées, impôts Impôts différés et autres éléments de passif	34,7	10,9	84,4	15,7	393,4	33,1
Avoir des actionnaires	95,0	29,9	136,3	25,4	197,6	16,6
Total du passif et de l'avoir des actionnaires	318,1	100,0	537,0	100,0	1,189,7	100,0

Note : a. Entreprises ayant plus que 1 000 abonnés.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Tableau 24.10 Évolution de la structure de financement des entreprises de câblodistribution, 1975-1984[a]

	Bénéfices d'exploitation (volet de base)	Bénéfices d'exploitation en pourcentage des immobilisations nettes (volet de base)	Immobilisations nettes (volet de base)	Passif non exigible	Intérêts versés (volet de base)	Avoir des actionnaires	Dividendes déclarés	Profits avant impôts (volet de base)	Profits avant impôts en pourcentage des immobilisations nettes (volet de base)
1975	73,6	36,5	201,4	148,9	13,7	95,0	8,5	28,6	14,2
1976	85,1	36,3	234,2	179,9	17,3	105,7	16,3	31,2	13,3
1977	103,0	38,2	269,8	199,7	20,0	109,7	19,8	40,9	15,2
1978	120,4	39,1	308,0	223,1	23,2	117,0	21,6	49,8	16,2
1979	129,7	37,3	347,3	254,5	27,7	136,3	18,4	45,9	13,2
1980	148,4	38,1	389,5	311,9	34,0	174,1	18,7	48,7	12,5
1981	157,4	33,0	476,6	478,6	58,8	118,1	64,5	26,4	5,5
1982	181,1	34,1	530,5	536,4	65,4	218,8	19,7	35,3	6,7
1983	205,9	35,2	584,6	706,4	65,2	154,0	103,0	48,1	8,2
1984	224,9	35,0	642,2	747,8	67,0	197,6	11,7	56,1	8,7
Rendement moyen 1975-1980		37,7							14,1
Rendement moyen 1981-1984		34,3							7,3

Note : a. Entreprises ayant plus de 1 000 abonnés.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

Les changements survenus dans les activités commerciales des câblodistributeurs n'ont été que partiellement responsables de cette chute, le ratio des bénéfices d'exploitation sur les immobilisations nettes, n'ayant baissé que légèrement, passant d'une moyenne de 38 p. 100 entre 1975 et 1980 à 34. p. 100 entre 1981 et 1984. Le déclin du ratio des profits avant impôt sur les immobilisations nettes reflète donc surtout la croissance très marquée de l'endettement.

Le tableau 24.11 montre la croissance des immobilisations nettes pour le service de base, ainsi que les changements survenus dans les sources de financement de l'industrie. La croissance annuelle des immobilisations nettes n'a pas beaucoup varié, passant d'un taux annuel moyen de 14 p. 100 entre 1975 et 1980, à un taux moyen de 13 p. 100 entre 1980 et 1984. Cependant, le taux de croissance annuelle de l'avoir des actionnaires a très fortement diminué, passant de 13 p. 100 à 3 p. 100. Le passif à long terme a, pour sa part, augmenté à un rythme annuel moyen de 24 p. 100, entre 1981 et 1984, alors que sa croissance annuelle moyenne était de 16 p. 100 entre 1975 et 1980.

L'évolution du rendement des immobilisations nettes survenue durant cette période doit être placée dans le contexte d'une croissance soutenue des immobilisations nettes, d'une augmentation légère de l'avoir des actionnaires et d'un recours de plus en plus important aux emprunts. Il en est résulté une accélération des paiements d'intérêts, phénomène aggravé par la crise des taux d'intérêt de 1981 et 1982.

L'année 1981 aura été critique dans l'histoire de la câblodistribution. L'effet combiné d'une augmentation de 22 p. 100 des immobilisations nettes et de 245 p. 100 des paiements de dividendes a provoqué un accroissement de 53 p. 100 du passif à long terme et de 73 p. 100 des versements d'intérêt. En conséquence, le ratio des profits avant impôt sur les immobilisations nettes est passé de 12,5 p. 100 en 1980 à 5,5 p. 100 cette année-là.

Les dividendes versés aux actionnaires des entreprises de câblodistribution en 1981 équivalaient à environ deux fois et demie les profits avant impôt, c'est-à-dire 65 millions de dollars contre 26 millions. L'avoir des actionnaires pour l'ensemble de l'industrie a chuté d'un tiers. La même situation inhabituelle s'est produite en 1983 alors que les actionnaires avaient reçu 103 millions de dollars de dividendes, ce qui représentait plus du double des 48 millions de profits avant impôt. Encore une fois, l'avoir des actionnaires a diminué d'environ un tiers.

Après 1982, les taux d'intérêt ont fléchi entraînant une augmentation du ratio des profits avant impôt sur les immobilisations nettes, de 5,5 p. 100 en 1981 à 8,7 p. 100 en 1984. Les données préliminaires de 1985 dont dispose le Groupe de travail révèlent une augmentation encore plus substantielle en 1985.

Afin de mieux comprendre la rentabilité de l'industrie de la câblodistribution au Canada, nous avons demandé à Moss, Roberts and Associates d'établir des projections financières pour la câblodistribution, et ce, pour les quinze prochaines années. Une partie de cette étude est constituée d'une comparaison du taux de rendement de l'avoir des actionnaires des câblodistributeurs avec celui des sociétés de télécommunications soumises à la réglementation. Tenant pour acquis, de façon très conservatrice, que les augmentations des tarifs seront maintenues à 80 p. 100 du taux d'inflation dans l'avenir, cette étude indique un

Tableau 24.11 Taux de croissance des principaux indicateurs du mode de financement des entreprises de câblodistribution, 1975-1984[a]

	Immobilisations nettes (volet de base)	Passif non-exigible	Intérêts versés (volet de base)	Avoir des actionnaires	Dividendes déclarés
1976	16,3	20,8	26,3	11,3	91,8
1977	15,2	11,0	15,6	3,8	21,5
1978	14,2	11,7	16,0	6,7	9,1
1979	12,8	14,1	19,4	16,5	–14,8
1980	12,2	22,6	22,7	27,7	1,6
1981	22,4	53,4	72,9	–32,2	244,9
1982	11,3	12,1	11,2	85,3	–69,5
1983	10,2	31,7	0,0	–29,6	422,8
1984	9,8	5,9	2,8	28,3	–88,6
Taux composé de croissance annuelle 1975-1980	14,1	15,9		12,9	
Taux composé de croissance annuelle 1980-1984	13,3	24,4		3,2	

Note : a. Entreprises ayant plus de 1 000 abonnés.
Source : CRTC, Division de l'analyse des statistiques-industrie.

taux moyen de rendement de 16 p. 100 d'ici l'an 2000. L'analyse laisse entendre que, sur cette base, le taux de rendement de l'industrie de la câblodistribution serait de 2,1 points de pourcentage supérieur au taux autorisé actuellement à Bell Canada.

Au contraire, si l'on prend pour acquis que les tarifs augmentent au même rythme que l'inflation, au cours des quinze prochaines années, le taux moyen de rendement de l'avoir des actionnaires atteindrait 25,7 p. 100 comparativement au taux de 13,9 p. 100 permis à Bell Canada. Bien que de telles analyses ne soient jamais précises, elles indiquent néanmoins les tendances générales. Qui plus est, ces projections mettent en lumière les relations étroites qui existent entre les politiques tarifaires du CRTC et la rentabilité de l'industrie de la câblodistribution.

Statut légal actuel de la câblodistribution

La *Loi sur la Radiodiffusion* adoptée en 1968 donne peu d'indications au CRTC quant à la façon de concilier les objectifs de la loi avec la programmation des câblodistributeurs. La loi spécifie que la programmation de chacun des diffuseurs doit utiliser des ressources principalement canadiennes, et que le service de Radio-Canada doit être essentiellement canadien en termes de contenu et d'esprit. Mais la législation n'indique pas si les câblodistributeurs doivent être soumis aux mêmes objectifs, et si tel est le cas, de quelle façon. La loi ne fait que stipuler, à titre d'exigence générale, que le système de radiodiffusion doit appartenir aux Canadiens et être contrôlé par ceux-ci dans le but de sauvegarder, d'enrichir et de renforcer la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada. Cette exigence s'applique aussi à la câblodistribution.

Avec plus de 60 p. 100 des foyers canadiens recevant la télévision par câble, il devient urgent de préciser et de définir le rôle de la câblodistribution. Pour les télédiffuseurs canadiens, le fait que leurs signaux soient ou non retransmis par l'intermédiaire du câble, et si oui, selon quelle priorité, est vital à leur capacité d'attirer les téléspectateurs et de produire des revenus de publicité. Plus la position d'un diffuseur en termes de priorité de distribution est bonne, plus le nombre de foyers touchés sera grand. De plus, avec le développement des liaisons satellite-câble, il devient important de savoir si un nouveau service doit être offert comme service de base ou comme canal facultatif. Dans cette seconde éventualité, il est important de déterminer si le canal facultatif peut être traité séparément, ou s'il doit être offert conjointement avec d'autres services, comme c'est le cas actuellement de la télévision payante offerte avec des canaux spécialisés.

Comme nous l'avons vu au chapitre 17 consacré à la télévision privée, la distribution des signaux étrangers venant en concurrence avec ceux des télédiffuseurs canadiens est également très importante. Dans le cas de la politique actuelle du « 3 + 1 » pour la retransmission de canaux américains, les décideurs ont passé les quinze dernières années à essayer de trouver des moyens de compenser la perte d'exclusivité des droits de diffusion des programmes, subie par les radiodiffuseurs canadiens, et la diminution de l'écoute des canaux canadiens qui en résulte. En ce qui concerne les canaux spécialisés, comme il a

été indiqué au chapitre 18, il est inconcevable que les services canadiens puissent cœxister avec la télévision payante ou les canaux spécialisés américains concurrentiels. Même dans le très vaste marché américain, il n'y a à peu près aucune concurrence directe entre les services de programmation offerts par câble.

Compte tenu de tous ces éléments, la définition d'une politique de câblodistribution est essentielle à la réalisation des objectifs que nous avons mis de l'avant en vue de la révision de la *Loi sur la radiodiffusion*. Cette politique devra déterminer clairement ce que l'industrie de la câblodistribution canadienne pourra faire et ce qu'elle ne pourra pas faire.

Les câblodistributeurs sont définis par le CRTC comme étant des entreprises de réception de signaux de radiodiffusion. La décision du Conseil privé de 1932, mentionnée au chapitre premier, qui affirme que le domaine de la radiodiffusion relève de la juridiction du Parlement, prévoit que cette compétence s'étend au domaine de la transmission comme à celui de la réception des signaux[3]. Le Parlement avait donc la possibilité d'inclure la câblodistribution dans la loi de 1968, comme cela a été confirmé par un jugement rendu plus tard. Ayant reçu la responsabilité de réglementer le système canadien de radiodiffusion, le CRTC cherche depuis 1969 à incorporer la câblodistribution dans le système. Cela n'a pas été facile, étant donné que le fondement juridique d'une telle démarche était peu clair et qu'il y avait de vives tensions et des conflits d'intérêt entre l'industrie de la câblodistribution et les télédiffuseurs canadiens.

À la suite des premières déclarations sur la politique[4], le CRTC a publié son premier règlement sur la câblodistribution en 1975[5], celui-ci est encore en vigueur aujourd'hui. Il y a deux ans environ, le CRTC a entrepris des consultations pour réviser son règlement et a proposé un nouveau règlement en février 1986. Les délibérations du Groupe de travail étaient complétées quand le CRTC adopta son nouveau « *Règlement sur la distribution* », rendu public le 1er août – Avis public 1986-12.

Traiter les entreprises de câblodistribution de la même façon que les télédiffuseurs conventionnels s'avère problématique, puisque ces deux genres d'entreprises sont engagées dans des activités différentes. Ainsi, les radiodiffuseurs conventionnels produisent ou achètent des émissions et s'ils ont une vocation commerciale, vendent du temps d'antenne aux annonceurs. Les compagnies de câblodistribution sont quant à elles essentiellement des détaillants d'émissions provenant d'autres sources. Elles se distinguent de la plupart des autres détaillants en ce qu'elles n'ont pas à obtenir l'autorisation de commercialiser ou de payer les signaux de radiodiffusion.

Alors que les radiodiffuseurs conventionnels transmettent leurs émissions par l'intermédiaire de signaux pouvant être captés par toute personne qui possède un appareil de réception dans la région, le service de câblodistribution n'est accessible qu'aux abonnés. Même si les câblodistributeurs produisent et distribuent quelques émissions, leur activité principale est de retransmettre les signaux reçus des radiodiffuseurs conventionnels au Canada et à l'étranger.

L'inclusion des services de câblodistribution au sein du système de radiodiffusion canadien, selon la loi actuelle, est source de controverse. Les câblodistributeurs n'émettent pas sur ondes hertziennes; ils reçoivent et conver-

tissent ces dernières, pour les retransmettre par l'intermédiaire du câble à ceux qui s'abonnent, et non pas à n'importe quelle personne équipée d'un poste de radio ou de télévision. Les câbles utilisés par ces entreprises, excepté au Manitoba et en Saskatchewan, ne sont pas de propriété publique[6]. La capacité de transmission des réseaux de câble est en voie de dépasser le spectre des fréquences hertziennes. Cet ensemble de données a incité certains experts à voir une analogie entre les entreprises de câblodistribution et la presse. Par exemple, en 1971, la Commission Sloan affirmait : « la câblodistribution, en libérant la télévision des limitations des ondes électromagnétiques, crée [. . .] une situation à peu près analogue à celle de la presse[7] ». Aux États-Unis, on a jugé important le fait que la télévision par câble ne nécessite pas l'utilisation des ondes hertziennes. C'est à partir de cette caractéristique que les cours et les instances administratives ont eu tendance à considérer les câblodistributeurs de la même façon que les éditeurs, et à leur accorder une immunité fondée sur la liberté de la presse, comme il en avait été décidé antérieurement pour les journaux[8].

Aux États-Unis, la rareté des fréquences disponibles pour la radio-télédiffusion par voie hertzienne a été le facteur sur lequel s'est fondée la législation autorisant le gouvernement à contrôler l'utilisation des fréquences radio. Cependant, comme nous le verrons plus loin, la câblodistribution américaine ne s'est pas développée à l'extérieur d'une structure réglementaire, en partie en raison de sa situation de monopole. Au Canada, la rareté des fréquences n'a pas été le seul facteur justifiant la réglementation de la radiodiffusion. D'autres raisons, comme le besoin d'affirmer notre souveraineté nationale et de promouvoir la culture canadienne, justifient d'emblée la réglementation de la radiodiffusion au Canada.

La contribution de la câblodistribution à la réalisation des objectifs du système canadien de radiodiffusion est fondamentalement liée à son importance croissante en tant que distributeur de services de radiodiffusion. Si l'on définit le câblodistributeur comme un récepteur de signaux de radiodiffusion, il n'en demeure pas moins que ce que l'on réglemente, c'est surtout la distribution, plutôt que la réception des signaux. C'est ainsi que l'article 6 du *Règlement sur la télévision par câble* établit l'ordre de priorité pour ce qui est de la distribution des services à l'intérieur des canaux disponibles. Les câblodistributeurs peuvent obtenir la permission de distribuer des services supplémentaires après avoir respecté l'obligation de distribuer les signaux indiqués par la réglementation.

Même si une compagnie de câble est surtout une entreprise qui vend des signaux de radiodiffusion au détail, elle assume également d'autres responsabilités, comme l'exploitation du canal communautaire. La diversité de leurs activités fait des entreprises de câblodistribution des sociétés hybrides, qui ressemblent à certains égards aux télédiffuseurs et à d'autres égards aux compagnies de télécommunications conventionnelles, mais non sur tous les points. À la différence des radiodiffuseurs, elles ne sont soumises ni aux lois sur les droits d'auteur ni aux règles sur le contenu canadien, et à la différence des compagnies de télécommunications, elles ne sont pas régies par la réglementation sur le taux de rendement.

Actuellement, les principales obligations, imposées par règlement aux câblodistributeurs concernent les tarifs qu'ils doivent imposer à leurs abonnés, les signaux et les services qu'ils peuvent ou doivent fournir, la politique de substitution de signaux identiques (*simulcasting*), et le canal communautaire.

Les tarifs imposés pour le service de base sont établis aux termes des conditions indiquées dans la licence et ils ne peuvent être modifiés qu'après approbation du CRTC. Le Conseil évalue les demandes d'augmentation selon un certain nombre de variables, comme la qualité du service fourni par l'entreprise, les services supplémentaires proposés, la différence entre le tarif projeté et les tarifs imposés par les autres câblodistributeurs de la région, l'intention du câblodistributeur de partager les coûts des nouveaux services qu'il propose, et ses besoins financiers[9].

Dans ses règlements sur la distribution des signaux et sur les services, le Conseil établit une distinction entre les services de base, les services facultatifs et les services hors programmation.

Le service de base (volet de base) est celui qui est offert à tous les abonnés d'une entreprise moyennant un tarif mensuel déterminé. Les câblodistributeurs doivent inclure dans ce volet de base les signaux prioritaires canadiens et les services prévus aux termes du *Règlement sur la télévision par câble*; ils ne peuvent ajouter d'autres services que sur approbation du CRTC. Le service de base comprend le service VHF des canaux 2 à 13, auxquels viennent s'ajouter les canaux supplémentaires que l'on obtient par l'intermédiaire d'un convertisseur. Dans ce rapport, nous entendons par « service de base » à la fois le service de base VHF et le convertisseur de canaux. (Service de canaux supplémentaires).

Les services facultatifs (volets facultatifs) ne sont pas offerts par toutes les entreprises. Ce volet peut comprendre des canaux offerts moyennant un supplément au tarif de base : c'est dans celui-ci que se trouvent : la télévision payante, les canaux spécialisés et autres canaux canadiens ou étrangers qui ne sont pas inclus dans le service de base. Ces services peuvent être regroupés de différentes façons et sont régis par les règles, exigeant l'association de certains services, énoncées par le Conseil lorsqu'il a accordé des licences pour les services spécialisés, en 1984.

Les câblodistributeurs peuvent également offrir des services hors programmation, comme des systèmes d'alarme, antivol, de surveillance, des jeux informatisés et d'autres services du même genre. Dans ce cas, ils ont besoin de l'autorisation du CRTC puisque l'article 5 du *Règlement sur la télévision par câble* empêche les câblodistributeurs d'exploiter leur entreprise à d'autres fins que celles autorisées par la licence ou les règlements. De tels services ne doivent pas être touchés par la publicité; ils ne doivent pas non plus compromettre les priorités de distribution et la programmation locale.

En principe, les câblodistributeurs n'ont pas le droit d'altérer ni de remplacer les signaux en cours de diffusion, mais le CRTC peut exiger que cela soit fait dans certaines circonstances. Par exemple, les câblodistributeurs qui détiennent un permis de catégorie A (plus de 6 000 abonnés), sont tenus d'assurer la substitution d'émissions simultanées (ou *simulcasting*). Ainsi, lorsque deux ou

plusieurs stations diffusent des signaux identiques que le câblodistributeur est obligé ou a la permission de distribuer, celui-ci doit remplacer les signaux de la ou des stations les plus éloignées de sa localité (habituellement une station américaine) et les remplacer par ceux de la station locale ou régionale. La substitution est soumise à un certain nombre de conditions très précises. (Les câblodistributeurs de catégorie B sont ceux qui ont moins de 3 000 abonnés, et les câblodistributeurs de catégorie C sont ceux qui ont entre 3 000 et 6 000 abonnés.)

Les câblodistributeurs sont tenus de fournir un canal communautaire, faisant partie du service de base. La programmation de ce canal devrait être produite par la compagnie ou par des membres de la communauté locale. Quoique le choix des émissions relève de la responsabilité du câblodistributeur, ce dernier ne peut utiliser le canal communautaire pour diffuser des films, ni tout signal ou reproduction d'un signal, ni de matériel publicitaire[10]. Les priorités établies par le CRTC pour les câblodistributeurs sont indiquées au tableau 24.12.

Tableau 24.12 Ordre de priorité des services de télévision

Volet de base	Service de canaux supplémentaires
– signaux de toute station locale de télévision – possédée et exploitée par la Société Radio-Canada – possédée et exploitée par une autorité éducative – signaux de toute autre station de TV locale – signaux de toute station régionale de la Société Radio-Canada diffusant dans l'autre langue officielle – signaux de toute station régionale non affiliée même réseau que l'une des précédentes – canal communautaire	– signaux des stations mentionnés dans l'ordre de priorité réglementaire s'il n'y a pas assez de canaux au service de base – signaux des stations optionnelles, que le câblodistributeur peut distribuer sans y être obligé – canaux spéciaux de programmation
Volets facultatifs	
– Services canadiens de télévision payante – Services spécialisés canadiens – Services étrangers, (sujet aux règles favorisant la distribution des services canadiens) – (Maximum de cinq services par volet facultatif).	
Services hors programmation	

Source : CRTC, Règlement sur la télévision par câble
CRTC, Avis public du 25 mars 1979
CRTC, Avis Public 1983-245

Nouveau cadre réglementaire de la câblodistribution

Il importe de s'assurer que la câblodistribution canadienne se développe à l'intérieur d'une structure réglementaire, plus claire. Comme le déclare Yves Mayrand, secrétaire d'Allarcom Limitée, « toute réglementation, déréglementation ou nouvelle réglementation de la câblodistribution, selon un point de vue déterminé, n'est pas une chose simple[11]. » Heureusement, au Canada, la situation est plus simple qu'aux États-Unis. Même si le fardeau réglementaire, imposé à la câblodistribution américaine, a été quelque peu allégé, il demeure extrêmement complexe. Dans son numéro de février 1986, *Marketer : Rogers Marketing Newsletter* faisait le commentaire suivant :

> Les personnes qui ne connaissent pas très bien la câblodistribution aux États-Unis croient qu'elle se développe dans un climat libre de toute réglementation et qu'elle n'est soumise qu'aux forces de la concurrence sur le marché. Cette croyance est renforcée davantage par certaines rumeurs qui laissent entendre que la loi de 1984 sur les communications par câble a tout à fait déréglementé la câblodistribution aux États-Unis. En réalité, la réglementation touchant la câblodistribution aux États-Unis est très complexe.
>
> Au Canada, la réglementation émane du gouvernement fédéral et on s'attend à ce qu'elle implique une bureaucratie importante et qualifiée qui comprend bien son mandat en ce qui concerne la radiodiffusion et les communications. Les règlements américains se situent surtout au niveau local. Les règlements municipaux touchant à la gestion d'un réseau de câblodistribution ne sont pas seulement détaillés et complexes; mais ils sont énoncés également dans un contexte excessivement politique. Il y a ensuite des organismes des états et des agences fédérales qui agissent directement sur les câblodistributeurs[12].

Mais il n'est pas suffisant de se réjouir du fait que la réglementation touchant la câblodistribution au Canada soit d'une certaine manière plus simple qu'aux États-Unis. Il faut préciser que la câblodistribution canadienne devra contribuer à la réalisation des objectifs de la politique canadienne en matière de radiodiffusion. La structure réglementaire et politique de l'industrie de la câblodistribution doit indiquer clairement ce que l'on exige et attend de ces entreprises. Les règlements doivent aussi être souples et éviter d'imposer des fardeaux inutiles.

Un statut précis à l'intention des câblodistributeurs

La câblodistribution est une industrie hybride parce qu'elle distribue des signaux tout en créant des émissions. Même si ses initiatives de programmation sont limitées, la câblodistribution est à la fois une « distributrice » et une « programmatrice ». Ce double rôle présente un certain nombre de défis. Le Comité Clyne affirme ce qui suit :

> Le général perse ordonna l'exécution d'un messager qui lui apportait une mauvaise nouvelle. La leçon qui se dégage de cette histoire est qu'une société exploitante ne devrait pas être tenue responsable du contenu de l'information qu'elle reçoit et qu'elle diffuse. A l'inverse, elle ne doit pas être autorisée à altérer l'information qu'elle est chargée de transmettre[13].

Le CRTC a également défini certains problèmes découlant de la nature hybride de la câblodistribution. Dans son énoncé de politique de 1979 sur la câblodistribution, le CRTC affirme :

> Si la télévision par câble présentait les caractéristiques d'une entreprise d'émission de radiodiffusion traditionnelle, les radiodiffuseurs pourraient alors soutenir que les titulaires de licence de télévision par câble devraient se conformer à toutes les prescriptions réglementaires visant la radiodiffusion traditionnelle, y compris les règlements sur le contenu canadien. De plus, on pourrait soutenir que les titulaires de licence de télévision par câble ne peuvent s'attendre à bénéficier des revenus d'abonnement et de la publicité de façon concurrentielle avec les radiodiffuseurs. Inversement, les radiodiffuseurs pourraient soutenir qu'ils devraient être exemptés des règlements actuels sur le contenu, de façon à pouvoir être concurrentiels, ce qui, de l'avis du Conseil, empêcherait sérieusement l'application de la politique sur la radiodiffusion énoncée dans la *Loi sur la radiodiffusion*[14].

Les câblodistributeurs invoquent souvent le rôle qui leur incombe en matière de programmation pour demander un assouplissement des règles de transmission. Pour la même raison, ils estiment qu'ils devraient continuer à être exemptés des règle limitant les taux de rendement qui régissent les sociétés de télécommunications.

En vertu de la loi actuelle, les câblodistributeurs sont en principe responsables du contenu de toutes les émissions qu'ils distribuent, même s'ils n'ont rien à voir avec leur production. Cela vaut notamment pour les émissions fournies au canal communautaire par des organismes communautaires de télévision. De la même façon, de nombreuses entreprises de télévision par câble diffusent de la programmation provenant de la SETTE, qui fournit un choix d'émissions en provenance de France[15]. Encore une fois, le câblodistributeur est responsable du contenu des émissions sur lesquelles il n'a pourtant exercé aucun contrôle. Il en est de même pour des services de programmation provenant d'un câblodistributeur qui sont mis à la disposition d'autres.

Nous croyons que cela crée une situation inéquitable, car selon son statut actuel, le câblodistributeur est tenu responsable d'émissions sur lesquelles il n'a aucun contrôle. Il convient par conséquent de préciser le statut des câblodistributeurs, en traçant une ligne de démarcation entre leurs activités de retransmission et leurs autres activités. La meilleure façon d'y parvenir serait de reconnaître le caractère mixte d'une compagnie de câblodistribution et de faire clairement la distinction entre les trois principales fonctions qu'elle peut exercer : la transmission d'émissions, la création, l'élaboration et la commercialisation d'une programmation, et la vente de services hors programmation.

Recommandation

Que les entreprises de télévision par câble soient clairement définies comme des entreprises de réception et de retransmission de signaux de radiodiffusion. Que la création, l'élaboration et la commercialisation d'une programmation autre que la simple retransmission, ainsi que la vente de services hors programmation, soient confiées à des entités distinctes.

La transmission

A la lumière de cette recommandation, il convient de redéfinir le statut de l'entreprise de câblodistribution, en se limitant aux activités qui consistent à capter les signaux de radiodiffusion et à les retransmettre aux abonnés. Ces entreprises ne devraient pas être tenues responsables en tant que telles du contenu de leur programmation. Leur rôle est de retransmettre des contenus selon l'ordre des priorités prévu, conformément aux règlements fondés sur les objectifs de la politique en vigueur.

Il est bien évident que le câblodistributeur a le droit de tirer des profits des services offerts aux abonnés, ceux-ci comprenant la réception de signaux, leur retransmission, l'entretien et le remplacement du réseau, l'administration et la commercialisation. Si, d'autre part, la *Loi sur le droit d'auteur* devait être révisée de façon à établir des droits de retransmission, le câblodistributeur serait tenu d'effectuer les versements requis à ce chapitre.

L'intervention des câblodistributeurs au niveau de la programmation retransmise devrait se limiter au remplacement, lorsque c'est exigé, des signaux émis par un télédiffuseur par ceux émis par un autre, sans en modifier le contenu, ainsi que le prévoit la réglementation sur la substitution de signaux.

Les câblodistributeurs devront bien sûr continuer à se conformer à la réglementation du CRTC en ce qui a trait au type de signaux pouvant être transmis au moyen du câble, en harmonie avec les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Ces objectifs devraient être clairement énoncés dans les politiques de radiodiffusion susceptibles de faire l'objet d'un débat public. Nous proposerons des règles de priorité plus en détail au cours de ce chapitre.

Les services de programmation

La programmation communautaire ainsi que toute autre programmation produite par les propriétaires d'une entreprise de câblodistribution devraient exiger l'obtention d'un permis spécifique.

La programmation communautaire pourrait être assurée par l'intermédiaire d'une filiale du câblodistributeur ou par des organisations indépendantes, qui assumeraient la responsabilité des émissions qu'elles ont produites.

En énonçant clairement le principe voulant que la responsabilité en matière de programmation appartienne à des organisations autres que les entreprises de câblodistribution, le législateur précisera le champ d'action de la télévision par câble qui deviendra une simple « courroie de transmission » n'intervenant pas dans le contenu (sauf en cas de substitution de signaux).

Il est bien évident que les entreprises de télévision par câble doivent continuer à transmettre des émissions communautaires mais, comme nous le recommandons au chapitre 19, ces émissions devront être réalisées par des producteurs autorisés. Cela étant dit, rien n'empêche un câblodistributeur d'être titulaire d'un permis de radiodiffusion communautaire, l'autorisant à produire une programmation locale. Le permis pourrait être obtenu conformément aux conditions énoncées par l'organisme chargé de la réglementation. Nous recommandons au chapitre 19 que la procédure d'attribution des permis soit fortement allégée. L'objectif sous-jacent de notre proposition est d'assurer aux entreprises de câblodistribution un statut clair sans pour cela limiter la programmation locale et communautaire.

Recommandation

Que la programmation communautaire et les autres émissions pouvant être produites par les propriétaires d'une entreprise de câblodistribution relèvent de la responsabilité d'organismes spécifiquement autorisés.

Les services hors programmation

Le nouveau statut des câblodistributeurs favoriserait le développement de services hors programmation. Sous réserve de l'obligation d'assurer la distribution de programmes canadiens prioritaires, le câblodistributeur serait libre de louer, à des conditions équitables, ses canaux à tous ceux qui voudraient offrir des services hors programmation. L'entreprise de câblodistribution ne serait pas autorisée à offrir elle-même de tels services mais elle pourrait fonder des filiales à cette fin. Le CRTC devrait alors limiter son rôle à celui d'arbitre n'intervenant qu'en cas de litige relatif aux conditions d'accès aux canaux dévolus à ce genre de services.

Recommandation

Que les entreprises de câblodistribution soient libres d'offrir des services hors programmation, dans la mesure où elles respectent leurs obligations de distribuer des programmes canadiens comme le prévoient les règlements ou les conditions de licences. Que ces services soient fournis par des entreprises autres que le câblodistributeur.

La publicité

Étant donné que, d'après nos recommandations, les câblodistributeurs ne doivent pas s'occuper du contenu des émissions, ils devraient rester à l'écart de la concurrence sur le marché publicitaire.

En vertu du projet de réglementation de la télévision par câble publié par le CRTC au mois de février 1986, le canal communautaire pourrait diffuser de la courte publicité (échange de services) ainsi que les noms et messages des

commanditaires. Pareille publicité, décrite au chapitre 19, portant sur la radiodiffusion communautaire, pourrait aider au financement d'organisations chargées de programmes communautaires. Mais en vertu du principe de la distinction entre le contenu et la retransmission que nous défendons, de telles opérations ne devraient pas servir à accroître les revenus des câblodistributeurs.

Les revenus publicitaires devraient servir à financer la programmation et ne devraient donc être perçus que par les entreprises productrices. Les exploitants de la câblodistribution, ne produisant pas d'émissions, ne devraient pas être autorisées à toucher des revenus publicitaires. D'ailleurs, les câblodistributeurs ont droit à obtenir une rémunération juste et raisonnable pour leurs services, et n'ont par conséquent pas besoin de revenus publicitaires.

Recommandation

Que les entreprises de câblodistribution ne soient pas autorisées à faire concurrence, sur le marché publicitaire, aux radiodiffuseurs canadiens.

Le rôle du câble dans la radiodiffusion canadienne

Le Groupe de travail considère que l'industrie canadienne de la télévision par câble doit jouer d'abord et avant tout le rôle de distributeur de services canadiens de radio et de télévision de sources, publique et privée. En matière de transmission, la priorité doit être accordée, en premier lieu, au secteur public canadien et ensuite, au secteur privé. Dans la mesure où l'on retransmet des signaux d'origine étrangère, cela doit être en complément de la programmation canadienne. Nous reconnaissons qu'il convient de prévoir une exception pour les signaux de télévision étrangers diffusés actuellement, notamment les trois-plus-un (3 + 1). Mais là encore, nous analyserons attentivement au chapitre 29 les différentes approches possibles à l'égard de la distribution de ces services.

La présence d'un service étranger à l'intérieur du système national ne devrait jamais empêcher la création de nouveaux canaux canadiens, dont le développement doit demeurer prioritaire.

Il est évident que l'industrie canadienne, privée et publique, de la radiodiffusion, peut suffire à assurer presque toute la programmation à la fois variée et complète, et comprenant aussi bien des émissions étrangères que canadiennes. Si le droit de présenter au Canada des émissions américaines était réservé et exploité par des radiodiffuseurs américains plutôt que vendus à des radiodiffuseurs canadiens, on aboutirait au démantèlement du système de radiodiffusion au Canada, surtout dans le secteur privé. Qui plus est, on créerait un déséquilibre encore plus grand entre les émissions canadiennes et étrangères, réduisant par là même l'aptitude du Canada à produire ses propres émissions.

Les règles de distribution applicables à la télévision par câble auront un effet très important sur l'amélioration de services canadiens de radiodiffusion et sur les revenus qu'ils produiront.

La mise au point de règlements permettant de répondre de manière efficace aux besoins de la population francophone du Canada soulève des problèmes particuliers. Au chapitre 8, nous avons examiné comment la politique de

radiodiffusion permettrait d'assurer d'une manière efficace la radiodiffusion en français et en anglais. Cet objectif pourrait bien entraîner la nécessité de prévoir des règles de distribution particulières, accordant la priorité aux services francophones pour les entreprises de télévision par câble qui s'adressent principalement à des abonnés francophones.

Recommandation

Que le rôle fondamental de la télévision par câble soit de distribuer des émissions de radio et de télévision canadiennes de source publique et privée. Que la priorité soit accordée aux services canadiens du secteur public, puis aux canaux canadiens du secteur privé. Que les émissions de radio et télévision étrangères soient considérées comme une programmation d'appoint par rapport à celle qui est disponible auprès des radiodiffuseurs canadiens. Que pour les réseaux qui s'adressent principalement à des abonnés francophones, la priorité soit accordée à des canaux en français.

La réglementation de la structure des services de câblodistribution et les priorités en matière de distribution

Au Canada, la télévision par câble s'est développée principalement comme un moyen permettant aux Canadiens de capter des signaux émis aux États-Unis. Source additionnelle d'une programmation intéressante, ces signaux étaient disponibles sans frais aux câblodistributeurs canadiens, qui pouvaient ainsi, avec l'approbation du CRTC, entrer directement en concurrence avec les télédiffuseurs conventionnels dans la diffusion d'émissions américaines. Au Canada anglophone, une forte proportion d'émissions diffusées, par les chaînes commerciales américaines, peuvent être captées sur les stations canadiennes, comme cela sera expliqué plus à fond dans le chapitre 28 portant sur les questions des droits des créateurs. La souplesse de la politique de retransmision, par câble, de signaux « importés » des États-Unis, a favorisé l'apparition d'un plus grand nombre de canaux mais n'a pas vraiment abouti à un choix plus vaste d'émissions. De plus, en retransmettant des signaux qui en grande partie portent les mêmes émissions achetées par les télédiffuseurs conventionnels canadiens, l'industrie de la télévision par câble a alimenté la concurrence entre les réseaux américains et les stations canadiennes.

L'augmentation du nombre d'émissions américaines auxquelles les Canadiens ont accès via le câble a entraîné une baisse de l'écoute des canaux canadiens, provoquant éventuellement la disparition de certaines stations, notamment dans des zones périphériques. Le Canada a dû relever le défi que représentait la présence, sur l'ensemble de son territoire, de tous les réseaux de télévision d'un autre pays.

Les Canadiens qui habitent les régions frontalières ont toujours pu capter les chaînes de télévision américaines. Le câble n'a fait qu'améliorer la qualité de

la réception. Par la suite, on a justifié l'augmentation des importations de signaux américains en invoquant la menace que représentaient les antennes paraboliques individuelles capables de capter des signaux transmis par satellite.

La politique canadienne à l'égard de l'importation de signaux américains, pratiquement sans aucune restriction, est fondée sur le postulat suivant : puisque nous avons les moyens techniques nous permettant de transmettre à la fois une programmation américaine et canadienne, il n'y a aucune raison de nous en priver. Le deuxième postulat, relié au premier, stipule que le principe des droits des créateurs est étranger au fonctionnement du système canadien de câblodistribution. De ce fait, les câblodistributeurs canadiens, libres de toute restriction liée aux droits de retransmission, ont pu utiliser les signaux étrangers sans frais.

Le cadre juridique régissant le droit d'auteur est aujourd'hui en pleine évolution. Aux États-Unis, des droits sont applicables à la retransmission par câble, sous réserve de l'obtention d'une licence obligatoire. D'autre part, la retransmission, non autorisée de signaux américains par les câblodistributeurs canadiens et les satellites, suscite de plus en plus de critiques chez nos voisins du Sud. L'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) a souligné dans un document présenté à notre Groupe de travail que les entreprises américaines de câblodistribution ont abandonné de nombreux signaux qu'elles transmettaient lorsqu'elles pouvaient le faire gratuitement. D'après une étude préparée pour le compte de l'ACTC par le Nordicity Group Ltd., les câblodistributeurs américains retransmettent en moyenne deux signaux éloignés, alors que la moyenne canadienne est de 3.5[16].

Au fur et à mesure qu'on se dirige vers une éventuelle extension de la *Loi sur le droit d'auteur* à la télévision par câble, on assiste à une recrudescence de la tension parmi les télédiffuseurs canadiens. Ceux-ci ont toujours soutenu que les droits exclusifs pour lesquels ils paient afin de diffuser des émissions américaines devraient être respectés. Jusqu'à un certain point, la politique de substitution, imposée par le CRTC, constitue effectivement une mesure de protection de ces droits. Mais, dans l'état actuel des choses, on peut s'attendre à voir s'aviver la controverse qui surgit lorsqu'on se demande qui a le droit de montrer aux Canadiens des émissions américaines. Cette question touche tant la télévision conventionnelle, que la télévision payante et les canaux spécialisés.

Il est certain que les Canadiens veulent avoir accès à une plus vaste gamme d'émissions de haute qualité et qu'ils sont en mesure de les obtenir à l'extérieur du système canadien de radiodiffusion. C'est pourquoi il devient impérieux d'agir afin que les radiodiffuseurs canadiens fournissent eux-mêmes une programmation variée et de grande qualité, d'origine à la fois étrangère et canadienne, tout en assurant la protection de leurs droits de diffusion de ces émissions étrangères.

Étant donné que les compagnies canadiennes de télévision par câble atteignent une proportion croissante des Canadiens, la distribution de services acheminés via de nouvelles liaisons canadiennes du satellite-câble leur fournit un moyen peu coûteux d'assurer une distribution nationale et de contribuer d'une façon significative au renforcement de la radiodiffusion canadienne. Dans la mesure où les câblodistributeurs devront payer les signaux canadiens qu'ils

distribuent, ils seront en mesure de contribuer financièrement, comme leur homologue aux États-Unis, au développement de nouveaux services nationaux de programmation.

La réglementation de la distribution devra cependant être constamment révisée, afin de tenir compte des objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et du rôle de la télévision par câble dans le système canadien. Nous proposons ici un certain nombre de principes en vue d'une telle révision. Bon nombre d'entre eux sont identiques ou semblables aux règlements actuels touchant les priorités de distribution, ou bien rendent compte des changements proposés par le CRTC au mois de février 1986. Ces principes s'appliqueraient aux service de base :

1. Les câblodistributeurs doivent distribuer tous les services de Radio-Canada. Cette obligation devrait être élargie afin d'englober tous les signaux disponibles, y compris les signaux radio en mono et stéréo. Les câblodistributeurs devraient être tenus de distribuer les services radio de Radio-Canada par disponibles par satellite dans les localités où ils ne sont pas autrement disponibles.
2. Dans chaque province, les câblodistributeurs devraient être tenus de distribuer toutes les émissions de radios et télévisions publiques, que celles-ci soient disponibles par voie hertzienne ou seulement par satellite.
3. Les émissions de TéléCanada, dont nous avons recommandé la création, et le canal d'information de Radio-Canada proposé devraient être distribuées dans le cadre du service de base de tous les câblodistributeurs offrant des canaux facultatifs. (Voir chapitres 10 et 15).
4. La distribution prioritaire devrait s'appliquer au canal qui diffuse les délibérations de la Chambre des communes et, le cas échéant, aux services similaires qui diffusent les débats des assemblées provinciales.
5. Les câblodistributeurs devraient distribuer tous les canaux canadiens locaux disponibles et, le cas échéant, les canaux régionaux, en accordant la priorité aux liaisons par satellite et aux diffusions par voie hertzienne.

Il est évident que les câblodistributeurs devraient continuer à distribuer les signaux locaux des radiodiffuseurs canadiens, ainsi que les signaux régionaux afin de donner accès aux Canadiens à la plus vaste gamme possible d'émissions canadiennes. Les signaux canadiens provenant de régions éloignées ne devraient pas être distribués à moins qu'il ne soit évident qu'une telle distribution ne compromettrait pas la viabilité des stations régionales.

L'obligation de distribuer les canaux canadiens disponibles ne devrait pas s'appliquer uniquement aux signaux émanant d'émetteurs conventionnels mais, le cas échéant, devrait être élargie afin d'englober des réseaux satellite tels que le ASN (Atlantic Satellite Network). Ce type de service n'est pas falcultatif; il est apparenté aux services de radiodiffusion traditionnels et soumis aux mêmes obligations. Il n'y a aucune raison de refuser la priorité à la distribution de ce type de service pour le simple fait qu'il n'est disponible que par satellite. Cette question devrait être interprétée à la lumière des recommandations formulées au chapitre 17 portant sur la télévision privée et concernant les signaux canadiens éloignés et les superstations canadiennes.

6. Les câblodistributeurs devraient distribuer tous les services de radio locaux en AM et en MF, y compris les signaux AM en stéréophonie et les ondes sous-porteuses en FM, et ne devraient pas distribuer les services radio étrangers, à l'exception des canaux publics. Il n'existe aucune raison valable de distribuer les signaux des radios commerciales en provenance des États-Unis, étant donné l'éventail très vaste de ce type de radios au Canada.

Le Groupe de travail a également énoncé, au chapitre 18 qui traite de la télévision payante et des services spécialisés, certains critères applicables à la transmission de ces canaux et d'autres canaux facultatifs.

L'étagement des services de câblodistribution

A peu près tous les services de radiodiffusion disponibles au Canada peuvent être classés en trois catégories.

1. Les services essentiellement canadiens diffusant surtout des émissions canadiennes. Il s'agit principalement de services du secteur public qui échappent aux pressions exercées par les actionnaires en vue d'accroître leur part de bénéfices. D'une manière générale, de tels réseaux n'existent qu'en raison de leur rôle dans la programmation canadienne.
2. Les services appartenant à des Canadiens et diffusant à la fois des émissions canadiennes et étrangères, mais faisant principalement appel à des auditeurs et téléspectateurs anglophones, et tirant la plupart de leurs revenus de programmes étrangers peu coûteux. Presque tous les services canadiens du secteur privé appartiennent à cette catégorie. Tous subissent l'inévitable attrait commercial d'émissions étrangères qui peuvent être achetées à un coût de loin inférieur au coût de production d'une émission canadienne.
3. Les services étrangers qui offrent, évidemment, une programmation presque entièrement étrangère.

L'importance relative de ces trois types de services pour la diffusion d'émissions d'origine canadienne est évidente. Nos recommandations relatives à la distribution des signaux par les câblodistributeurs tiennent compte du principe qu'il convient d'accorder la plus grande priorité aux services essentiellement canadiens; en deuxième lieu, viennent d'autres services canadiens, poussés par des impératifs économiques à diffuser des émissions étrangères, mais qui, néanmoins, diffusent aussi des émissions canadiennes; puis, en dernier lieu, viennent les émissions d'appoint que fournissent les canaux étrangers.

En se fondant sur ces critères, nous avons envisagé la possibilité de procéder à un nouvel étagement des services de câblodistribution, du moins pour ce qui a trait aux services desservant les populations anglophones afin de mieux rendre compte de ces priorités. Un modèle a été élaboré et testé par Moss, Roberts and Associates afin de déterminer si un tel étagement serait conforme aux intérêts de l'industrie de la câblodistribution. Ce modèle est présenté sous forme de schéma au tableau 24.13.

Tableau 24.13 Structure actuelle et alternative pour l'étagement des services de cable

Structure actuelle[a]	Structure alternative
Volet de base (incluant le service de canaux supplémentaires)	**Volet de base proposé à titre d'alternative**
– Canaux canadiens publics et privés qui se classent dans l'ordre de priorité réglementaire du CRTC	– Canaux canadiens, publics et privés qui se classent dans l'ordre de priorité réglementaire du CRTC – Canal communautaire – Télé-Canada (Proposé) – Canal de nouvelles (Proposé) – Canaux optionnels canadiens autorisés par le CRTC
– Canal communautaire lorsqu'il est exigé	**Deuxième Volet**
– Canal Parlementaire	– Canaux spécialisés canadiens (à la condition qu'ils augmentent leurs contenu canadien)
– Canaux optionnels, incluant les services américains 3 + 1 et parfois des stations indépendantes des E.U.	– Canaux optionnels américains, incluant le « 3 + 1 » et tout autre service optionnel américain présentement distribué sur le service de base
– Canada de promotion des services facultatifs	**Troisième Volet (« A Supplément »)**
Services facultatifs	– Services de TV payante offrant des films
– Services de TV payante offrant des films (First Choice, Superchannel-Super Ecran)	– Services spécialisés canadiens choisissant de ne pas augmenter leur contenu canadien
– Services spécialisés canadiens, (MuchMusic, TSN, Life Channel)	– Services spécialisés américains qui sont complémentaires des services canadiens autorisés
– Services spécialisés américains approuvés par le CRTC	

(a) Il s'agit d'une représentation schématique s'appliquant principalement aux entreprises de câblodistribution desservant des populations anglophones. Comme le texte l'indique, tous les services énumérés ici ne sont pas nécessairement disponibles partout.

Le principal changement testé au moyen du modèle était la transformation des deux volets de service actuels en trois volets de service. L'attribution des volets serait fondée sur la proportion de contenu canadien des émissions. Le nouveau volet de base — niveau 1 — serait alloué à la distribution de services exclusivement canadien. Le deuxième nouveau volet (qui pourrait être reçu moyennant paiement et après enlèvement d'un appareil de brouillage des ondes), offrirait les quatre réseaux américains, ainsi que d'autres signaux américains indépendants offerts à l'heure actuelle au volet de base, et tout service canadien facultatif (canaux spécialisé ou TV-payante) titulaire d'un permis qui accepterait d'accroître son contenu canadien afin de refléter sa distribution plus large.

Dans le troisième volet, dit « à supplément », on retrouverait les canaux canadiens de télévision payante titulaires d'un permis, tout service canadien facultatif choisissant de ne pas entrer dans le deuxième volet, ainsi que tout autre

service facultatif américain. La retransmission d'autres canaux en provenance des États-Unis par les câblodistributeurs de cette catégorie serait conditionelle à l'inexistence d'un service canadien semblable.

Ce modèle répond à certains des objectifs retenus dans le cadre de la service politique applicable à la télévision par câble et recommandée par le Groupe de travail :

- les canaux ayant le contenu canadien le plus élevé seraient placés dans une catégorie prioritaire;
- les canaux canadiens facultatifs seraient placés dans une catégorie intermédiaire, ce qui devrait baisser leurs tarifs tout en offrant aux téléspectateurs canadiens un éventail plus large d'émissions canadiennes;
- les câblodistributeurs auraient plus de possibilités d'offrir un plus grand nombre de services aux abonnés.

Le Groupe de travail considère qu'il faudrait procéder à nombreuses recherches supplémentaires avant d'adopter un tel modèle. Il faudra procéder à des études de marché afin de savoir si nos hypothèses sont exactes, notamment celles qui portent sur notre calcul du taux de pénétration du nouveau second volet.

Le Groupe de travail considère également qu'il conviendrait, avant d'adopter le modèle recommandé, de répondre à un certain nombre de questions d'ordre général concernant la nouvelle classification. Notre modèle entraînera-t-il réellement la création et la diffusion d'un nombre plus important d'émissions canadiennes? En classant MuchMusic ou The Sports Network (TSN) au second volet, obtiendra-t-on une augmentation du contenu canadien de leurs émissions?

L'assiette publicitaire canadienne peut-elle permettre de supporter les nouveaux canaux ainsi que les canaux transférés au second volet? Quel serait l'impact éventuel de cette classification sur les revenus publicitaires des radiodiffuseurs conventionnels? Il serait vraisemblablement nécessaire de continuer à confiner les services transmis par satellite aux annonceurs nationaux et de conserver la limite de huit minutes d'annonces publicitaires pour chaque heure d'émission.

D'ailleurs, les revenus supplémentaires récoltés par les services facultatifs transférés au second volet seraient-ils suffisants pour compenser l'augmentation des coûts de programmation entraînés par le changement de volet?

Une analyse économique du classement proposé indique que pareil changement permettra la croissance à la fois de l'industrie de la câblodistribution et de la télévision conventionnelle. Si les études de marché confirment ces hypothèses, les nouvelles catégories de canaux continueraient de permettre aux câblodistributeurs canadiens de percevoir des bénéfices justes et raisonnables.

Recommandation

Que d'autres études soient entreprises afin d'évaluer la faisabilité d'un étagement des services de programmation offerts par les câblodistributeurs conformément aux principes et au modèle exposés dans le présent rapport.

L'obligation d'acquitter les droits de retransmission

Depuis l'arrêt par lequel la Cour de l'Échiquier a décidé en 1954, que la *Loi sur le droit d'auteur* ne s'appliquait pas à la retransmission par câble d'un programme de la télévision[17], il y a eu controverse sur la question de savoir si les câblodistributeurs devraient être tenus de payer des droits aux auteurs ou autres créateurs de contenu des émissions qu'ils retransmettent.

Certains ont prétendu que le développement de la télévision par câble était fondée sur la piraterie, mais les compagnies de câblodistribution n'ont fait que respecter les dispositions législatives en vigueur. L'industrie de la câblodistribution s'est opposée à l'établissement de droits de retransmission, prétendant qu'une telle mesure n'augmenterait pas de façon appréciable les fonds disponibles pour la production d'œuvres canadiennes. Étant donné que l'industrie du câble retransmet des signaux américains en quantité massive, il est évident que l'imposition de droits de retransmission, notamment pour la retransmission de signaux américains vers les régions où ils ne peuvent pas être reçus par la voie hertzienne, pourrait entraîner le versement de sommes considérables aux radiodiffuseurs américains.

L'existence d'un marché présuppose la reconnaissance des droits de ceux qui ont investi dans la création et la production d'émissions. Les politiques tendant à rendre ce marché équitable n'aboutiront pas si ces droits sont niés. Il ne serait donc pas surprenant de voir l'importation massive de programmes étrangers entraîner des paiements considérables aux détenteurs étrangers des droits d'auteur. Cela est le cas à chaque fois qu'il y a importation de produits étrangers. Si on les avait obligé à payer des droits de retransmission, les câblodistributeurs auraient peut-être retransmis moins d'émissions américaines. Il convient de noter que les télédiffuseurs canadiens ont payé, en 1985, la somme de 165 millions de dollars pour avoir le droit de diffuser des émissions étrangères, pour la plupart américaines. Il convient cependant de ne pas exagérer les montants que les câblodistributeurs devraient débourser pour obtenir les droits de retransmission d'émissions étrangères. Le sous-comité de la Chambre des communes a considéré que les projections avaient été surestimées[18].

Avec l'établissement des droits de retransmission, les câblodistributeurs canadiens seraient soumis aux forces du marché pour l'importation de signaux étrangers. Un système de marché qui fonctionne bien peut efficacement complémenter le système réglementaire, parce qu'il stimule naturellement l'industrie. Un système fondé sur les lois du marché pourrait d'ailleurs avoir pour résultat de réduire la tentation d'importer des signaux étrangers. C'est pourquoi au chapitre 28 de notre rapport nous recommandons l'adoption du principe des droits de retransmission.

La réglementation des tarifs

Des audiences, tenues récemment par le CRTC relativement au projet de révision du règlement sur la télévision par câble, ont bien démontré que de nombreux Canadiens, peut-être la plupart d'entre eux, considèrent la

câblodistribution comme un service essentiel, fourni dans le cadre d'un monopole réel. Le Groupe de travail ne croit pas que les magnétoscopes, les ordinateurs ou les jeux vidéo, ou mêmes les TVRO, qui sont surtout en vogue dans les zones rurales, puissent être considérés comme des solutions de rechange à la câblodistribution. Alors que le service SMATV constitue un concurrent plus direct de la télévision par câble, le nombre accru de services que le câble peut maintenant distribuer, ainsi que le codage des signaux les plus populaires reçus auparavant par la SMATV, réduisent considérablement la concurrence.

En fait, de plus en plus de téléspectateurs canadiens dépendent de l'industrie du câble. En 1985, 5,7 millions de foyers canadiens étaient abonnés au câble, ce qui représente une augmentation de 5,9 p. 100 par rapport à 1984 et plus de 10 p. 100 par rapport à 1983. Par contre, il y a par exemple, environ 175 000 TVRO dans l'ensemble du Canada. Dans de nombreuses agglomérations importantes, desservies par le câble, jusqu'à 80 ou 90 p. 100 de la population y est abonnée. Pour la plupart des citadins, il n'existe aucune solution pratique de rechange.

Le Groupe de travail en conclut que le caractère monopolistique de la télévision par câble exige le maintien de la réglementation du tarif d'abonnement pour le service de base. Nous nous inquiétons cependant du fait qu'au fur et à mesure que les entreprises de câble se sont agrandies et sont devenues plus sophistiquées, aucun mécanisme satisfaisant n'a été établi pour déterminer un tarif juste et raisonnable. L'étude, préparée pour le compte du Groupe de travail par Moss, Roberts and Associates, avait noté qu'il n'existe aucune logique explicite de la fixation des tarifs[19]. Néanmoins, les tarifs pratiqués sont réglementés par le CRTC et constituent une des conditions de licence.

Il convient de considérer l'établissement des tarifs comme un exercice d'arbitrage entre les intérêts des consommateurs et ceux des entreprises de câblodistribution. Le but recherché devrait être un processus équitable pour les deux parties et considéré comme tel par celles-ci.

À l'heure actuelle, les données financières, transmises au CRTC par le câblodistributeur, sont insuffisantes. Par exemple, le Conseil n'impose pas aux titulaires d'une licence de câblodistribution de fournir des données comptables entreprise par entreprise. Les relations financières entre les compagnies mères et les filiales exigeraient également d'être étroitement suivies. Enfin, au sein des systèmes individuels, il n'existe aucune ventilation complète permettant d'effectuer une répartition des coûts entre le service de base et les services supplémentaires. Ce n'est que depuis l'augmentation rapide des revenus provenant des services facultatifs, amorcée en 1983, que se pose sérieusement et avec une urgence croissante le problème d'une ventilation correcte des coûts.

Étant donné que l'établissement des tarifs se fait sur une base individuelle pour chaque entreprise, il sera possible de prendre une décision pour fixer un tarif raisonnable seulement lorsqu'on pourra disposer de données comptables et de renseignements sur l'exploitation pour chacune des entreprises considérée séparément. Pour les câblodistributeurs offrant des services facultatifs il conviendra également d'effectuer une ventilation correcte des coûts. À l'heure actuelle, la méthode généralement retenue semble être uniquement l'allocation

aux services facultatifs des frais supplémentaires qui leur sont directement attribuables. Cette méthode va devenir de plus en plus insatisfaisante.

La réglementation de plus en plus précise et complexe du CRTC en matière d'établissement des tarifs du service téléphonique fait contraste avec la méthode imprécise utilisée pour la réglementation des tarifs de télévision par câble. Nous reconnaissons l'insuffisance des ressources mises à la disposition du CRTC, mais la détermination de ce qui est de l'intérêt du public demeure une préoccupation sérieuse. En 1986, les Canadiens paieront un peu moins de un milliard de dollars pour des services de télévision par câble. Pour sa part, l'industrie du câble continuera à investir des centaines de millions de dollars afin d'améliorer les équipements qui lui permettent de fournir ces services. Le public est en droit d'être assuré que les tarifs qui lui sont imposés soient directement en rapport avec les coûts. De même, les compagnies de télévision par câble méritent, quelle que soit leur taille, un traitement équitable à l'égard de chacune des entreprises œuvrant au sein de l'industrie, ainsi qu'un bénéfice intéressant.

Afin de permettre au public d'intervenir de manière efficace, le Groupe de travail considère que le CRTC doit exiger que les compagnies de câblodistribution divulguent les renseignements financiers afférents à leurs opérations. Sinon, il ne servira à rien de donner au public l'occasion de se prononcer sur les augmentations de tarifs envisagées. Étant donné que les entreprises de câble, comme les compagnies de téléphone, exercent un monopole, on ne voit pas pour quel motif l'on exigerait que ces données soient publiques dans un cas, mais pas dans l'autre.

Recommandation

Que les tarifs pratiqués par les compagnies de câblodistribution pour le service de base continuent d'être réglementés par le CRTC. Que comme élément de base de la réglementation des tarifs, le Conseil exige que les états financiers et les données d'exploitation soient regroupés par entreprise. Que le Conseil suive également les transactions financières qui interviennent entre les compagnies mères et leurs filiales.

Que les compagnies de câblodistribution soient tenues d'effectuer une ventilation complète de leurs coûts afin que l'on puisse constater la répartition des coûts entre le service de base, les services facultatifs et les autres services. Que dans le cadre de la participation du public au processus de fixation des tarifs, les données financières soient présentées séparément pour chaque entreprise.

Que les tarifs que les compagnies de câble sont autorisées à pratiquer rendent compte des coûts liés à l'amélioration du service de base, y compris le coût des nouveaux canaux canadiens, et permettent aux câblodistributeurs une marge de profit juste et raisonnable, compte tenu des investissements effectués.

Notes et références

1. Moss, Roberts and Associates Inc., "An Economic Profile of Canadian Cable Industry", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986. [traduction]
2. *Ibid.*
3. *Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, 1932 AC 304, traduction dans François Chevrette et Herbert Marx, *Droit consitutionnel : notes et jurisprudence*, Presses de l'Université de Montréal, 1982.
4. Voir C.R.T.C., *La radiodiffusion canadienne; un système unique; énoncé de la politique sur la télévision par câble*, Ottawa, le 16 juin 1971.
5. En vigueur le 14 novembre 1975. Quelques semaines plus tard, le Conseil publiait un autre énoncé de politique important : *Politique relative des entreprises de réception de radiodiffusion/télévision par câble*, Ottawa, le 16 décembre 1975.
6. Au Manitoba et en Saskatchewan, les entreprises de télédistribution louent l'infrastructure aux entreprises de télécommunication du gouvernement provincial.
7. Sloan Commission on Cable Communications, *On the Cable, The Television of Abundance*, New York, McGraw-Hill, 1971, p. 92. [traduction]
8. Voir *Quincy Cable TV c. F.C.C.*, 768 F 2d 1434, 1985.
9. C.R.T.C., Avis public, *Demande présentée par les titulaires de licence de télévision par câble en vue de modifier les tarifs s'appliquant aux abonnés*, Ottawa, le 18 septembre 1974 et C.R.T.C., Avis public 1984-143, *Entreprises de télédistribution – Titulaires de licences de classes « A » et « C ». Questions relatives à la réglementation des tarifs*, Ottawa, le 12 juin 1984. Voir également Marie-Philippe Bouchard, Michèle Gamache, Mireille Beaudet, « Étude du statut juridique des entreprises de radiodiffusion au Canada », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 246.
10. *Règlement sur la télévision par câble*, C.R.T.C. ch. 374, art. 11.
11. Yves Mayrand, commentaires présentés à la Conférence sur le droit canadien des communications, Toronto, avril 1986, p. 2. [traduction]
12. *Marketer – Rogers Marketing Newsletter*, 2(a), février 1986. [traduction]
13. Canada, Comité consultatif des télécommunications et de la souveraineté canadienne, *Le Canada et la télécommunication*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. 17.
14. C.R.T.C., Avis public, *La télévision par câble – Révision de certains aspects des services de programmation*, Ottawa, le 26 mars 1979, p. 5.
15. Le Conseil a accepté les demandes qui lui ont été soumises par les entreprises de câblodistribution, membres de la Société d'édition et de transcodage T.E. Ltée (SETTE) concernant la diffusion de programmes des trois chaînes françaises. Il a retenu, en effet, que par ce moyen un meilleur équilibre pourrait être obtenu entre les services offerts en anglais et en français par les entreprises de câblodistribution québécoises. Le Conseil est également d'avis que ce service n'entre pas en concurrence directe avec les services de radiodiffusion traditionnels. Les conditions d'octroi de licence prévoient l'interdiction de tout contenu publicitaire et une programmation sujette à des règles ayant pour but de réserver les droits de production actuelle ou future aux entreprises de câblodistribution. Selon les termes de la loi, SETTE ne constitue pas une entreprise de radiodiffusion, ce qui explique qu'il n'y ait pas de délégation de responsabilité en ce qui a trait au contenu des programmes. Voir Décision C.R.T.C. 79-460, Ottawa, le 8 août 1979.
16. Nordicity Group Ltd., "Economic Analysis of Cable Copyright Liabilities in Canada", étude préparée pour la Canadian Cable Television Association, Ottawa, l'Association, 1985.

17. Canadian Admiral c. Rediffusion, [1954] Ex. C.R. 362.
18. Canada, Chambre des communes, Comité permanent des communications et de la culture, sous-comité sur la révision du droit d'auteur, *Une charte des droits des créateurs et créatrices*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 87 et SECOR INC., *Probable Cost of a Retransmission Right in Canada: An Adaptation of the American System to Canada*, étude préparée pour le sous-comité sur la révision du droit d'auteur, septembre 1985.
19. Moss, Roberts and Associates Inc., *op. cit.*, p. 53.

Chapitre 25

Les satellites

Les satellites

La mise au point d'un réseau national de télécommunications par satellite

Suite au rapport Chapman en 1967, les satellites de télécommunication sont devenus la pièce de résistance du programme spatial canadien. M. John Chapman, homme de science et administrateur, a été le cerveau du projet spatial avant-gardiste du Canada, à savoir l'observation de l'ionosphère à partir du satellite Alouette I lancé en 1962. En 1966, il a été nommé par le gouvernement, président d'un Groupe de travail chargé d'examiner les programmes canadiens de recherche sur la haute atmosphère et l'espace. Le Groupe de travail a recommandé que le premier objectif du programme spatial canadien soit l'application de la technologie aux télécommunications (y compris la radiodiffusion) et aux questions de relevés techniques. En plein siècle de l'espace, c'était là un rôle particulièrement adapté aux réalités canadiennes issues de la géographie du pays, de son climat et de ses localités disséminées dans de nombreuses régions. C'était également un moyen d'affirmer la présence et l'autorité canadiennes dans les vastes étendues terrestres et maritimes du Nord, qu'on risquait de perdre, si le Canada n'y exerçait pas concrètement sa souveraineté.

Un Livre blanc est venu en 1968 corroborer la vision de Chapman. L'année suivante, le Parlement a adopté la loi qui a donné à Télésat Canada le monopole de la propriété et de l'exploitation du service national canadien de télécommunications par satellite. La propriété de la Société a été également partagée entre le gouvernement fédéral et les principales sociétés de télécommunications en activité, dont la plupart étaient membres du Réseau téléphonique transcanadien (RTT), devenu Télécom Canada en 1983[1]. Le gouvernement espérait qu'éventuellement, il détiendrait un tiers de la Société, les sociétés exploitantes de télécommunications et le public, se partageant les deux autres tiers. Cependant, la Société n'a jamais atteint un seuil de rentabilité suffisant pour permettre une émission d'actions publiques.

C'est à la suite du débat survenu au cours des années 1960 sur la question de savoir s'il fallait avoir des satellites polyvalents ou à vocation unique, qu'on est parvenu à la solution d'un service polyvalent public et privé concrétisée par Télésat Canada. En 1966, la Power Corporation et Niagara Television ont proposé la création d'un réseau national de télévision par satellite. L'année suivante, le RTT et le CNCP ont proposé de créer ensemble un satellite de télécommunication dans le Grand Nord. Cependant, le gouvernement a décidé qu'en matière de services de télécommunication stratégiques et sociaux par satellite, l'intérêt national était trop important pour être laissé entièrement aux mains du secteur privé. Lors du dépôt à la Chambre des communes du projet de loi sur Télésat Canada, en 1969 le ministre des Communications de l'époque, Eric Kierans, faisait la déclaration suivante :

> Le projet répond à un objectif national. L'espace aérien, sujet à des ententes internationales, ne devrait pas, selon le gouvernement, devenir la chasse gardée d'une société privée[2].

Toutefois, le gouvernement souhaitait la participation des sociétés exploitantes de télécommunications à Télésat Canada, ces dernières « ayant acquis des compétences techniques exceptionnelles en matière de développement économique des télécommunications ». Selon M. Kierans, le gouvernement envisageait de mettre au point un réseau national de télécommunications par satellite, qui répondrait aux quatre objectifs suivants :

- permettre un service de télédiffusion dans le Nord et dans les régions moins développées;
- permettre un service téléphonique et de transmission de messages dans le Nord et dans les régions moins développées;
- permettre à tous les canadiens de bénéficier d'un service de télévision dans les deux langues; et
- permettre la création d'un second service, supplémentaire, au réseau est-ouest de télécommunications par micro-ondes.

Le gouvernement assura les sociétés exploitantes de télécommunications que les services de Télésat Canada seraient complémentaires et non concurrentiels des leurs. Télésat Canada serait mise à la disposition des sociétés exploitantes de télécommunications, sauf dans le cas de la location de canaux de télévision entiers à des radiodiffuseurs. M. Kierans souligna également que son gouvernement souhaitait faire de Télésat Canada une société commercialement viable, non dépendante de l'aide gouvernementale.

Le RTT s'inquiétait de la grave menace que constituaient les services de télécommunication par satellite, si on les laissait concurrencer les tarifs interurbains qui servaient tradionnellement, avec les tarifs imposés aux entreprises commerciales, à subventionner les tarifs résidentiels locaux. Le RTT déclara, également, devant le comité de la Chambre des Communes, chargé d'étudier le projet de loi sur Télésat Canada, que, d'après les expériences, les guides d'ondes et les lasers étaient plus intéressants que les satellites, sur le plan des options futures en matière de télécommunications. Si cette prédiction ne s'est jamais vérifiée il reste que d'autres innovations technologiques ont malgré tout restreint le rôle des satellites. M. Kierans avait déclaré au comité :

> Invariablement, dans toute question reliée aux Télécommunications, il y a une imprécision troublante. En simplifiant le problème au maximum, nous ne savons pas précisément quelle sera la technologie des communications de l'avenir et nous ne connaissons pas avec précision quelles seront les conséquences de cette technologie[3].

C'est en novembre 1972 que Télésat Canada plaça son premier satellite Anik A sur orbite, et au début de 1973 qu'il inaugura son service de télécommunication. À la demande du gouvernement de l'époque, la Société Radio-Canada loua, pour la première fois en 1973, trois transpondeurs. Elle resta

l'unique client radiodiffuseur à temps plein de Télésat Canada jusqu'en 1981, lorsque Cancom (Communications par Satellite canadien Inc.) obtint une licence lui permettant de desservir les régions isolées et mal desservies. Depuis lors, des services de télévision payante et autres services spécialisés se sont également ajoutés aux services de transmission par satellite. Il est probable que le réseau CTV transmettra ses émissions par satellite, une fois que ses contrats actuels de transmission terrestre seront parvenus à échéance. Radio-Canada et Cancom utilisent les transpondeurs pour transmettre les émissions de radio et de télévision.

Cependant, au cours des premières années d'existence de Télésat Canada, la réticence du CRTC à accorder des licences aux services de télévision payante et autres services spécialisés, en mesure de profiter de la liaison satellite-câble, fut l'un des facteurs qui ont retardé la prestation de ces services aux téléspectateurs. C'est pourquoi les sociétés de télécommunications ont tardé à abandonner les réseaux de transmission par satellite, tant dans le domaine de la radiodiffusion que dans celui des télécommunications générales est-ouest. Mais ce n'était pas simplement pour protéger des droits acquis que les sociétés exploitantes de télécommunications boudaient les services téléphoniques de Télésat Canada. En effet, comme nous l'avons signalé au chapitre sur la technologie, la communication bidirectionnelle par satellite comporte un grave défaut puisque, même à la vitesse de la lumière, un signal met trois dixièmes de seconde pour faire l'aller-retour terre — satellite géostationnaire. La transmission par satellite ne peut donc offrir l'effet d'échange instantané que la transmission à la vitesse de la lumière reproduit sur des distances terrestres. Le retard de quelques dixièmes de seconde perturbe les conversations téléphoniques et pose des problèmes pour les échanges entre ordinateurs. Si les habitants du Nord et des régions isolées sont prêts à supporter ce handicap, car ils n'ont pour autre choix que les communications radio encore moins fiables, les utilisateurs qui disposent de moyens de transmission terrestre ne sont pas prêts à accepter le changement.

Les services de Télésat Canada ont été très populaires dans le Nord et dans les régions isolées, même s'ils se sont avérés très coûteux; par contre, les services de transmission est-ouest ont été sous-utilisés, n'ayant été exploités que par les sociétés de télécommunications qui s'étaient engagées à louer des transpondeurs. On a ensuite assisté à l'apparition des fibres optiques, qui constituent la meilleure technologie pour la plupart des transmissions de longue distance point-à-point. De nos jours, Télésat Canada fonctionne à moins de la moitié de sa capacité. Or, comme la plupart des coûts de Télésat sont fixes, il suffirait d'augmenter les taux d'utilisation pour abaisser le prix de revient par canal que paient les utilisateurs, y compris les radiodiffuseurs. En 1985, Télésat Canada a tenté, sans succès, de vendre l'un de ses satellites, en l'occurrence le satellite Anik C-1.

Les réseaux de radiodiffusion et de liaison satellite-câble, basés sur les stations point-à-point, c'est-à-dire des stations de transmission unidirectionnelle auxquelles les satellites sont bien adaptés, sont devenus d'importants utilisateurs des satellites. Par ailleurs, les satellites sont de plus en plus fréquemment utilisés pour la collecte de renseignements, pour la production d'émissions et pour la mise en souscription d'émissions. Un représentant de Télésat Canada

nous a indiqué que Télésat tire actuellement de la radiodiffusion environ 60 p. 100 de ses recettes dans le secteur spatial, exception faite des stations terrestres. Par contre, si l'on inclut les recettes de Télésat provenant des stations terrestres, la part des recettes des radiodiffuseurs ne représente plus que 50 p. 100 environ, la plupart des radiodiffuseurs disposant de leurs propres stations terrestres.

Les satellites de télécommunication Anik A et B ont été mis en orbite dans les années 1970, les satellites C et D dans les années 1980. Télésat Canada termine en ce moment les travaux préparatoires sur les satellites Anik E, qui prendront la relève des satellites plus anciens dans les années 1990. L'organisme prévoit également que les besoins de canaux de radiodiffusion auront au moins doublé d'ici 1995[4].

Actuellement, ce sont les satellites Anik des séries C et D qui assurent les services de radiodiffusion. Les trois satellites Anik C fonctionnent dans la bande Ku, à 14-12 GHz, et leurs faisceaux étroits couvrent la moitié ou le quart selon les cas, du territoire canadien, sans atteindre ni le Yukon ni les Territoires du Nord-Ouest. (Voir la figure 25.1). Ils servent à plusieurs types de télécommunications, dont la radiodiffusion. Grâce aux faisceaux étroits, les radiodiffuseurs peuvent répartir les transmissions par satellite dans les différentes zones horaires régionales. Compte tenu de leur haute fréquence gigahertzienne et de leur puissance, les signaux de ces satellites peuvent être captés à partir d'antennes paraboliques relativement petites, d'environ 1,20 mètres de diamètre, lesquelles conviennent parfaitement à la radiodiffusion directe. Le satellite Anik C-3 est utilisé essentiellement par les radiodiffuseurs pour la distribution d'un certain nombre de services régionaux, de services éducatifs provinciaux et de services canadiens de télévision payante. On peut capter les signaux d'Anik C à l'aide d'antennes paraboliques de grande dimension dans la zone sud des territoires, mais on pourrait également incliner légèrement le satellite pour permettre une réception normale dans la zone septentrionale.

Les deux satellites Anik D fonctionnent dans la bande C à 6-4 GHz et balayent une zone qui couvre l'ensemble du territoire canadien (voir la figure 25.2). On peut en recevoir les signaux à l'aide d'antennes paraboliques d'au moins deux mètres de diamètre. Le satellite Anik D-1 est le seul satellite de télécommunication canadien qui soit utilisé à pleine capacité. Les radiodiffuseurs représentent 90 p. 100 de l'utilisation du satellite de 6-4 GHz. Anik D-1 transmet notamment les émissions des réseaux francophones et anglophones de Radio-Canada, les délibérations de la Chambre des communes, le service Cancom pour les émissions de quatre stations canadiennes et de quatre stations américaines et enfin les services canadiens spécialisés tels que MuchMusic et The Sports Network (TSN).

Comme nous l'avons vu au chapitre consacré à la technologie de la radiodiffusion, la bande C a été de fait la plus utilisée pour la radiodiffusion et pour la réception à domicile assurées par des antennes paraboliques. La bande Ku, conçue pour les satellites de radiodiffusion directe, n'a pas encore été utilisée pour la radiodiffusion directe, que ce soit au Canada ou à l'étranger. On estime qu'environ 95 p. 100 des 175 000 stations terrestres canadiennes qui ne peuvent que capter les signaux de télévision (TVRO), ne peuvent recevoir que

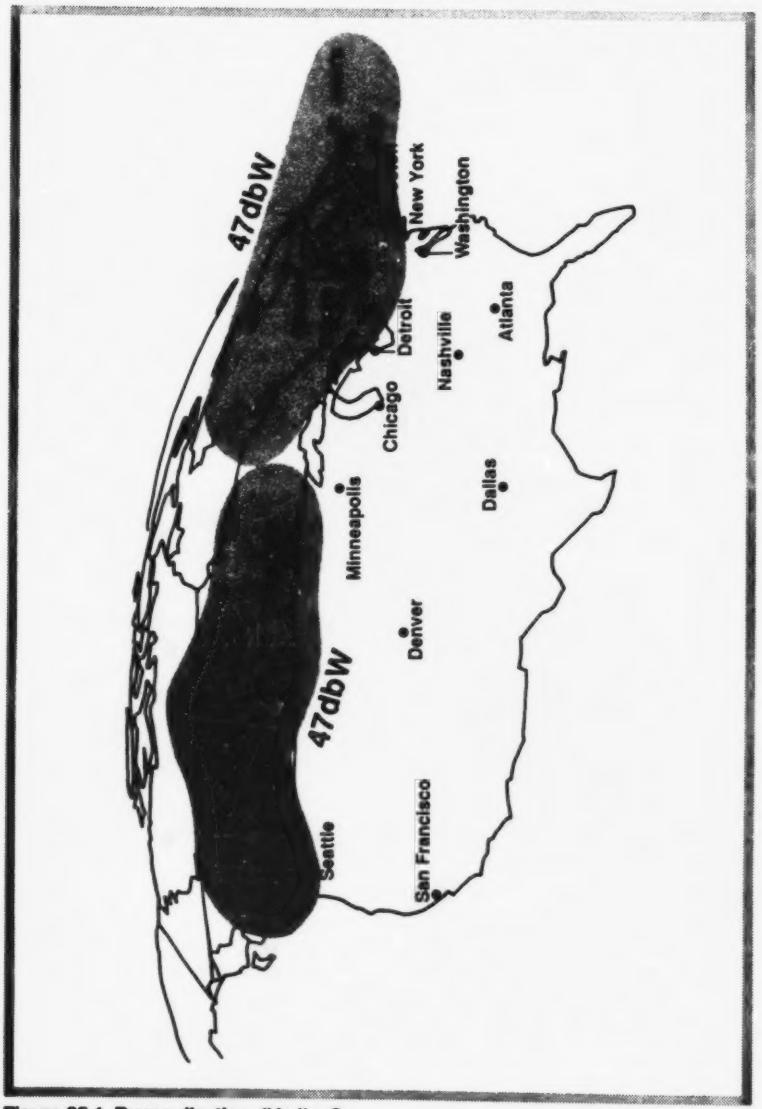

Figure 25.1 Rayon d'action d'Anik–C

Nota : Voici la zone desservie par les faisceaux ponctuels couvrant la moitié du pays avec une puissance totale de rayonnement de 47 dBW. La réception, au-delà de cette zone, exige des antennes paraboliques plus larges que la normale.

Source : Télésat Canada

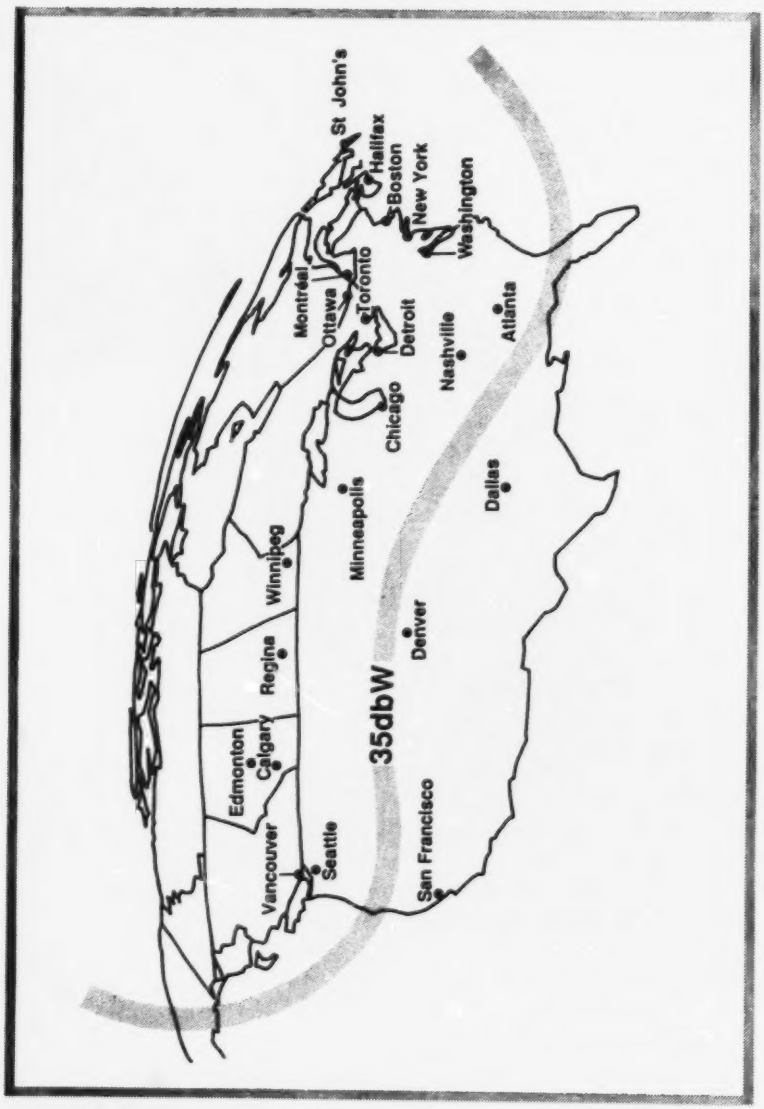

Figure 25.2 Rayon d'action d'Anik–D

Nota : Voici la zone desservie par Anik–D avec une puissante totale de rayonnement de 35 dBW (Canada+une partie des É.U.).

Source : Télésat Canada

les signaux de la bande C. Plus l'utilisation de la bande C s'est généralisée, plus il est devenu difficile de contraindre les utilisateurs à acheter l'équipement leur permettant de capter les signaux de la bande Ku. La plupart des stations de réception de signaux télévisés détenues par des particuliers ne peuvent recevoir que les signaux des satellites américains. Un des avantages de la bande Ku est que ses fréquences sont exemptes de toute interférence avec les fréquences micro-ondes terrestres. Les deux satellites Anik E proposés seront équipés de deux bandes capables d'émettre tant sur la bande C que dans la bande Ku.

La *Loi de la Télésat Canada* a fixé à la société l'objectif suivant :

> Dans la mesure où cela est possible et compatible avec son caractère commercial, la Société doit avoir recours à du personnel, à des techniques et à des installations canadiennes, pour tout ce qui a trait à la recherche, à la mise au point, à la conception et à la construction de son système de télécommunications[5].

La construction des satellites Anik des séries A, B et C a été confiée à des entreprises étrangères qui ont toutefois été tenues d'y intégrer une certaine proportion de matériel canadien.

Les satellites Anik D ont été construits au Canada, entraînant un supplément de dépense de 28 millions de dollars par rapport au prix d'importation du même matériel. Télésat Canada a reçu 22 millions de dollars du ministère des Communications pour l'aider à défrayer les frais initiaux de mise au point encourus par le maître-d'œuvre, Spar Aérospatiale Ltée, et a déboursé le solde de six millions de dollars. Dans le cas des satellites Anik E, le coût de construction ne dépassera pas les prévisions. En février 1986, le gouvernement a annoncé son intention de signer avec Spar Aérospatiale un accord de cinq ans portant sur un programme de développement spatial, dont l'un des objectifs serait d'aider la société à devenir autonome et à obtenir des contrats de vente de satellites.

Modalités administratives et financières

Télésat Canada a été lancée par l'émission de 60 millions de dollars d'actions, réparties également entre le gouvernement fédéral et les sociétés exploitantes de télécommunications. Ce montant, ajouté aux prêts garantis par le gouvernement, a permis de couvrir les coûts de planification, de construction et de lancement sur orbite de la première génération de satellites. En 1976, on s'est aperçu que Télésat Canada allait connaître de graves difficultés financières au moment du lancement de la deuxième génération de satellites, c'est-à-dire au début des années 1980.

Télésat Canada et le Réseau téléphonique transcanadien ont proposé que la société de satellites devienne membre à part entière du RTT, en vertu d'une nouvelle entente d'interconnexion. Cette proposition devait permettre aux sociétés exploitantes de télécommunications d'intervenir davantage dans la planification et la gestion de Télésat Canada, celle-ci recevant en contrepartie l'assurance que ses services seraient plus utilisés tandis que le RTT acceptait de partager ses recettes interurbaines et lui offrait également d'autres appuis financiers.

En 1977, le CRTC a refusé que Télésat Canada devienne membre du RTT, alléguant que cela « rendrait encore plus difficile l'identification des coûts et des caractéristiques économiques des services de communication par satellite offerts au public » et « diminuerait de façon notable l'encouragement à l'efficacité ». Le CRTC a également invoqué le fait que l'adhésion de Télésat « laisserait planer [. . .] la possibilité véritable d'une préférence indue au RTT » et prévoyait également que « la capacité qu'a Télésat de prendre ses propres décisions serait diminuée » en raison de l'éventuelle entente d'interconnexion[6].

Cependant, le gouvernement a rejeté la décision du CRTC en soutenant que cette question n'était pas du ressort du Conseil. Mme Jeanne Sauvé, ministre des Communications de l'époque, a expliqué dans le communiqué suivant, la décision du gouvernement :

> En effet, les satellites sont maintenant un élément essentiel de nos services de télécommunication dans le Nord et dans d'autres régions isolées, et l'on s'attendait à ce que les satellites utilisant de nouvelles techniques permettent d'offrir de nouveaux services médicaux, éducatifs et sociaux au gré de nos possibilités économiques. Sans les augmentations de trafic et de revenus envisagées par suite de l'accord, le coût des services offerts dans ces régions pourrait augmenter considérablement. De plus, si la prochaine série de satellites était annulée ou remise à plus tard, l'industrie spatiale canadienne pourrait perdre de nombreux marchés, ce qui aurait inévitablement un effet défavorable sur l'emploi dans ce secteur[7].

La ministre précisait également qu'il était important de mettre en orbite les satellites Anik C, afin de protéger les positions orbitales accordées par le Canada, par une convention internationale. Mais les satellites utilisant la nouvelle technologie n'ont jamais vu le jour.

Le RTT a accordé à Télésat Canada les garanties financières qui lui étaient nécessaires pour obtenir une remise de dette de 60 millions de dollars et une marge de crédit de 150 millions de dollars. Télésat Canada a pu devenir l'une des voies de transmission offertes aux clients du RTT. Aux termes d'une nouvelle décision énoncée en 1981, le CRTC a déclaré que Télésat Canada ne pourrait plus desservir les sociétés exploitantes de télécommunications. Une fois de plus, le gouvernement a rejeté la décision du CRTC, faisant toutefois une exception, afin de permettre à la Télésat de traiter directement avec les radiodiffuseurs pour leur offrir des canaux entiers de fréquences radio, comme elle l'avait fait par le passé. À compter de ce jour, les radiodiffuseurs sont devenus les principaux clients de Télésat Canada.

Au début des années 1980, les perspectives d'extension pour les services de transmission par satellite ne semblaient guère prometteuses; les entreprises commerciales de transmission par satellite affichaient des pertes totales de l'ordre de 300 millions de dollars aux États-Unis. Télésat Canada a également connu un certain nombre de revers. Pendant deux ans, les normes de luttes contre l'inflation (limites d'augmentation de 5 et 6 p. 100) ont empêché Télésat d'augmenter ses tarifs alors que la société aurait eu besoin de le faire. Un projet de contrat de transmission avec les États-Unis n'a jamais été concrétisé.

Le CRTC a tardé à approuver les tarifs applicables à Anik C sur la bande de 14-12 GHz.

Dans de telles conditions, les paiements de transferts promis par Télécom Canada (anciennement le RTT), pour porter les recettes de Télésat à un niveau égal à la moyenne pondérée du taux de rendement de Bell Canada et B.C. Tel, ont dû être augmentés alors que les chances de voir les résultats s'améliorer pendant la vie utile d'Anik C s'amenuisaient.

Télésat Canada a reçu 1,8 million de dollars en 1981, 5,2 millions en 1982, la somme impressionnante de 28 millions de dollars en 1983 et 18,8 millions en 1984. En 1985, Télésat et Télécom Canada ont dû renégocier l'entente d'interconnexion conclue en 1976 : Télésat est restée membre de Télécom Canada, mais les paiements versés par ce dernier à Télésat ne devraient plus désormais excéder les 20 millions de dollars en 1985, 1986 et 1987, date à laquelle ils devraient être interrompus. Par contre, Télésat Canada a été autorisée à commercialiser ses services, Télécom Canada s'engageant à louer quatre transpondeurs jusqu'au milieu des années 1990. Cette entente fait l'objet de l'approbation définitive du CRTC en mai 1986.

Si Télésat Canada profitait véritablement de son nouveau droit qui lui permet d'établir des relations commerciales directes avec ses clients, elle pourrait concurrencer les compagnies de téléphone sur le plan des communications interurbaines. Les tarifs qu'elles pourraient offrir seraient si peu élevés, que les clients seraient prêts à tolérer le faible retard d'un quart de seconde dont souffrent les télécommunications par satellite.

Aux États-Unis, la *Federal Communications Commission* autorise les sociétés de télécommunication par satellite à offrir ses services directement aux clients. Les compagnies locales de téléphone américaines sont tenues d'assurer l'interconnexion des transmissions par satellite. Il existe deux niveaux de réglementation : la FCC régit toutes les télécommunications entre États et peut exiger des services d'interconnexion de toutes les compagnies du pays. Ce sont les États qui régissent les télécommunications qui ont lieu à l'intérieur sur leur territoire.

Au Canada, la juridiction est partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. En fait, il n'existe aucune réglementation nationale des télécommunications. Le CRTC impose sa réglementation au Québec, en Ontario, en Colombie-Britannique, dans les Territoires du Nord-Ouest et dans certaines zones de Terre-Neuve, en raison de circonstances historiques particulières. Dans le reste du pays, ce sont les autorités provinciales qui imposent leur propre réglementation et elles peuvent décider d'accorder ou de refuser à Télésat Canada le droit de desservir directement ses clients en instaurant une connexion avec les sociétés provinciales de télécommunications.

Plusieurs provinces seraient opposées à une quelconque forme de concurrence directe de la part de Télésat Canada dans le secteur des communications interurbaines, car elles craindraient de perdre les recettes que leur procurent leurs propres compagnies de téléphone, utilisées pour maintenir les tarifs téléphoniques locaux à des niveaux peu élevés. Le gouvernement fédéral et le CRTC sont également sensibles à la réaction du public; s'ils décidaient de ne plus financer les communications interurbaines, on assisterait à une augmentation tarifaire des appels locaux.

Questions soulevées par la politique de la radiodiffusion et recommandations

On ne peut analyser la gestion de Télésat Canada uniquement du point de vue des sociétés exploitantes de télécommunications ou de celui des radiodiffuseurs. Il reste que jusqu'à présent, même si Télésat a offert essentiellement des services de radiodiffusion, elle a été régie par des politiques et des réglementations s'inspirant des principes, des réglementations et des obligations commerciales des sociétés exploitantes de télécommunications. Cette pratique doit changer. Télésat Canada devrait désormais être considérée principalement comme un service de télécommunication offert aux radiodiffuseurs et comme un instrument de la politique menée en matière de radiodiffusion. Nous estimons qu'un tel changement serait conforme aux nouveaux principes proposés dans le présent rapport pour les services de distribution de la radiodiffusion.

Bien entendu, nous avons conscience que notre analyse de ces questions et nos recommandations devront être modifiées en fonction des conclusions de l'examen de la politique des télécommunications entrepris par le gouvernement, Télésat Canada remplissant d'autres fonctions importantes, non reliées à la radiodiffusion. Dans le Grand Nord, notamment, les satellites sont nécessaires à la plupart des services de télécommunication. Le rôle de Télésat Canada est essentiel, tant dans le domaine de la radiodiffusion que dans celui des services généraux de transmission, pour desservir les régions du Nord et affirmer la souveraineté du Canada sur le Passage du Nord-Ouest et sur d'autres régions arctiques qui relèvent de la compétence canadienne.

Le service de micro-ondes terrestres ne peut franchir les océans. Les îles situées au-delà du Passage du Nord-Ouest dépendent des satellites pour les communications de haute technologie. Les services de Télésat Canada sont importants dans le cadre du nouveau système d'alerte du Nord, qui est indispensable au pays et à la protection de ses ressources de même qu'à l'extraction des ressources dans des régions comme la mer de de Beaufort. Outre ces importantes fonctions stratégiques, il faut mentionner l'objectif social qui consiste à faire du Nord une région plus habitable : ce dernier objectif se suffit certes à lui-même, mais il constitue également un corollaire important des objectifs stratégiques.

Plusieurs ministères accordent beaucoup d'importance à la mise en place d'un réseau efficace de communications dans le Nord et dans l'Arctique grâce à Télésat Canada (qui devrait être complété à l'avenir par le nouveau satellite MSAT de communications mobiles). Mentionnons notamment la Défense nationale, les Affaires extérieures, les Transports, le ministère de l'Énergie, Mines et Ressources, le ministère de l'Environnement, les Affaires indiennes et du Nord, l'Expansion industrielle régionale et le ministère d'État à la Science et à la Technologie, sans parler du ministère des Communications. L'intérêt que manifestent les ministères aux communications dans le Nord est essentiel pour le pays, mais en fait, il ne s'agit en l'occurrence que d'une partie minime de la capacité totale de transmission.

Nul ne niera, cependant, que s'il fallait subventionner ces objectifs nationaux, le financement devrait être assuré par l'ensemble du pays et non par les redevances versées par les radiodiffuseurs pour les services de Télésat Canada. Les membres de Télécom Canada allègueraient en effet qu'ils subventionnent déjà les services de Télésat, dont la radiodiffusion, par l'intermédiaire de leurs paiements de transfert.

Structure des tarifs

Que Télésat Canada soit une société exploitante de télécommunications ou une société de transmission d'émissions radiodiffusées, il est nécessaire, dans l'intérêt public, de contrôler les taux qu'elle applique, en raison de sa situation de monopole dans le secteur des télécommunications par satellite. Toutefois, le Groupe de travail sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal désservies (Klingle) du CRTC a déjà signalé, dans son rapport de 1985, que les contrôles imposés dans ce domaine à Télésat Canada sont trop sévères. En tant que société exploitante de télécommunications placée sous l'autorité du Parlement, les tarifs qu'elle demande pour les services de transpondeur pour satellite sont régis par le CRTC en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*. Le rapport Klingle a souligné qu'en vertu de cette réglementation, les tarifs imposés doivent permettre à Télésat, non seulement de récupérer le coût de la prestation d'un service spécifique de télécommunication par satellite, mais aussi de couvrir les frais généraux d'administration et d'améliorer le taux de rendement global de la Société. Télésat Canada n'a pas le droit d'offrir de tarifs préférentiels réduits, même pour les nouveaux services qui n'ont au début que peu d'abonnés.

Le rapport Klingle a estimé que les tarifs par transpondeur n'étaient pas disproportionnés par rapport aux tarifs appliqués aux États-Unis pour un service équivalent de télécommunication par satellite. Par contre, les frais réels *par abonné* sont beaucoup plus élevés au Canada, compte tenu de la population moins importante. Le Groupe de travail Klingle a recommandé que Télésat Canada soit réglementée « avec plus de souplesse, de manière à lui donner de meilleures occasions de garantir l'utilisation maximale de sa capacité excédentaire[8] ».

Le Groupe de travail estime que la réglementation de Télésat Canada par le CRTC devrait relever davantage du domaine de la radiodiffusion que de celui des télécommunications. Télésat Canada devrait pouvoir, sous réserve de l'approbation du CRTC, offrir des tarifs réduits susceptibles d'attirer des clients potentiels pour les transpondeurs inactifs, ainsi que pour ses satellites « de réserve » comme Anik D-2 et Anik C-2, ou d'augmenter sa clientèle aussi bien sur la bande Ku que sur bande C. Les dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* relatives aux tarifs sont si strictes qu'elles empêchent Télésat de commercialiser ses services comme elle le voudrait et d'adapter ses tarifs aux besoins de la radiodiffusion plutôt qu'à ceux des sociétés exploitantes de télécommunications. Si ses satellites étaient davantage utilisés, Télésat Canada pourrait abaisser les tarifs aux particuliers.

Au cours de nos audiences, nous avons entendu certaines personnes se plaindre du fait que Télésat Canada aurait refusé ou n'aurait pas pu offrir des services, des tranches horaires et des tarifs correspondant aux besoins régionaux. Le service de nouvelles du réseau de télévision de l'Atlantique (ATV) s'est plaint de ne pouvoir louer des périodes de transmission inférieures à une demi-heure, alors que des tranches plus brèves lui auraient suffi[9]. Télésat aurait répondu à ATV qu'elle envisageait d'offrir des tranches de 10 à 15 minutes. On espère que la Société pourra bientôt remédier à cette situation par des mesures appropriées. ATV aurait également souhaité bénéficier d'un choix plus vaste dans les modes d'acheminement par satellite et acquérir la propriété, ce qu'elle a fait en avril 1986, de ses propres installations fixes ou mobiles de liaison ascendante.

Tant que l'on n'accordera pas à la « valeur du service » autant d'importance qu'au « coût de ce service » dans l'établissement des tarifs, les régions moins peuplées du pays continueront d'être défavorisées, les coûts du service étant, dans ces régions, répercutés sur moins d'abonnés. Il faudrait appliquer à la structure des tarifs une formule d'interfinancement, afin de respecter les objectifs sociaux et culturels de la politique de la radiodiffusion et de mieux utiliser les capacités des satellites. Il faudrait, bien entendu, que le CRTC organise des audiences publiques, avant de se lancer dans une telle démarche.

Recommandation

Qu'une nouvelle loi définisse un régime spécial d'établissement des tarifs de radiodiffusion et de transmission de Télésat Canada. Que cette loi garantisse au consommateur des tarifs justes et raisonnables. Qu'elle autorise des tarifs plus économiques pour la commercialisation des services d'information et de divertissement. Que le gouvernement fédéral subventionne, le cas échéant, les services de radiodiffusion d'intérêt public assurés par Télésat Canada, afin de maintenir la viabilité des télécommunications par satellite au Canada.

Politique industrielle

Dans le cas de Télésat Canada, il faut distinguer la politique industrielle de la politique culturelle et de radiodiffusion.

Nous n'avons rien contre le fait d'encourager les efforts de l'industrie aérospatiale canadienne, compte tenu de ses nombreux succès et du rôle important qu'elle joue, à bien des égards, dans la politique nationale. Néanmoins, il ne faudrait pas que ces encouragements se fassent aux dépens des radiodiffuseurs, qui doivent déjà supporter des frais élevés de transmission dans la plupart des régions du Canada, en raison des caractéristiques géographiques et démographiques du pays.

Jusqu'à présent, Télésat Canada a toujours réussi, grâce à l'appui du gouvernement, à obtenir des commandes au Canada. Il faudrait maintenir cette pratique, afin que le supplément de coût occasionné par l'achat de matériel au Canada et non à l'étranger ne soit pas répercuté sur les prix de transmission que Télésat Canada demande à ses clients.

Politique de propriété

Le vœu du gouvernement de partager la propriété de Télésat Canada en trois parts accordées au gouvernement, aux sociétés exploitantes de télécommunications et au public (y compris les autres utilisateurs) ne s'est jamais réalisé. La question de la propriété a récemment été soulevée, lors de l'examen de la politique gouvernementale qui consiste à transférer lorsque cela est possible les biens de la Couronne au secteur privé.

Il semble que le gouvernement ait profité de son statut de copropriétaire pour inciter Télésat à appuyer l'industrie spatiale canadienne et à permettre aux sociétés exploitantes de télécommunications, par des concessions, d'exploiter le réseau, sans avoir besoin de subventions gouvernementales. Dans le domaine de la radiodiffusion, le gouvernement n'a pas utilisé son statut de propriétaire de la même façon.

Par ailleurs, les intérêts importants que les sociétés exploitantes de télécommunications détiennent dans les câbles de cuivre, les installations de micro-ondes, le câble, les réseaux de fibres optiques d'une part, et les défauts de la transmission des communications orales par satellite d'autre part, ont inéluctablement une influence sur les positions adoptées par ces sociétés, en tant que copropriétaires de Télésat Canada. Grâce aux considérables innovations technologiques, les sociétés exploitantes de télécommunications ont pu continuer de répondre à leurs besoins, en créant des réseaux améliorés de micro-ondes et, plus récemment, des réseaux de fibres optiques. Entre le milieu et la fin des années 1970, des innovations techniques, telles que la transmission de données analogiques, ont permis de doubler la capacité de transmission des réseaux micro-ondes existants.

À l'heure actuelle, toutefois, il semble bien que les satellites soient encore réservés à la transmission d'émission-réseaux, à la liaison satellite-câble, à la collecte d'informations, à la souscription d'émissions et à quelques transmissions directes par satellite, lorsqu'il n'existe pas d'autres modes pratiques d'acheminer les émissions aux téléspectateurs. De vastes régions du Canada continueront de dépendre de la transmission par satellite si elles veulent bénéficier de services de radiodiffusion et de télécommunication leur offrant une qualité relativement comparable à celle des services plus perfectionnés disponibles dans les régions plus peuplées du pays.

Il semble que le moment soit venu de revoir la question du droit de propriété de Télésat Canada, en tenant compte des objectifs que le Canada entend fixer à l'avenir pour les services de télécommunication par satellite. Le Groupe de travail n'est pas en mesure d'apporter de solution à ce problème en se fondant uniquement sur les aspects propres à la radiodiffusion. Il conviendra d'examiner simultanément tous les intérêts et les questions connexes se rapportant à la propriété et à la réglementation.

Recommandation

Que dans le cadre de la souveraineté sur l'Arctique, des politiques de télécommunication et de radiodiffusion, des intérêts des usagers et de l'intérêt du public, le gouvernement revoie la question de la propriété de Télésat Canada, afin d'accorder à la Société l'importance qu'elle

mérite compte tenu du rôle qu'elle joue en matière de transmission des services de radiodiffusion et de télécommunication dans les zones moins bien desservies. Qu'à cet égard, l'industrie de la radiodiffusion soit consultée, afin de définir les intérêts communs qu'une politique de télécommunication par satellite doit lui conférer.

Satellites et services de l'avenir

Les changements que nous avons proposés, en particulier la recommandation à l'effet que le régime de réglementation des télécommunications par satellite accorde la priorité à la radiodiffusion, modifieront probablement les prévisions de marché qui ont servi à la planification de Télésat Canada relative aux satellites Anik E des années 1990.

Les satellites Anik E à deux bandes, sont conçus pour offrir la même couverture que les satellites Anik D actuels dans la bande de 6-4 GHz (bande C), tel qu'indiqué à la figure 25.1, et la même couverture que les deux demi-faisceaux étroits d'Anik C dans la bande de 14-12 GHz (bande Ku), tel qu'indiqué à la figure 25.2. Cependant, Télésat souhaiterait étendre la couverture du Nord dans la bande de 14-12 GHz, à condition que cela puisse se faire de manière rentable, sans diminuer le rendement dans les régions actuellement desservies par Anik C. Télésat Canada a expliqué au Groupe de travail qu'elle avait choisi les satellites à deux bandes, car ils permettaient d'améliorer le rendement et offraient un coût avantageux par unité de capacité. On assiste actuellement à l'apparition sur le marché de récepteurs capables de fonctionner avec les satellites à deux bandes, comme le satellite Anik E.

À notre avis, une nouvelle base de tarification comparable à celle que nous avons recommandée encouragerait les radiodiffuseurs à recourir davantage aux satellites, compte tenu des tarifs plus intéressants qu'ils pourraient obtenir. Dans ces conditions, d'importants clients comme la Société Radio-Canada, jugeront peut-être qu'il est plus économique d'augmenter le nombre de leurs émissions diffusées par satellite. Actuellement, Radio-Canada utilise les satellites pour le réseau national, mais utilise la transmission terrestre pour les réseaux régionaux.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre sur la technologie de la radiodiffusion, on assiste actuellement à un mouvement en faveur de la transmission analogique à plus haute définition, qui nécessite une largeur de bande à haute capacité, semblable à celle qu'offrent les satellites et le câble, mais qui ne nécessite pas les canaux aériens de radiodiffusion actuels. C'est là une autre raison qui nous amène à penser que les services de transmission d'émissions radiodiffusées vont davantage utiliser les satellites. Les productions radiophoniques et télévisées ont également accru leur utilisation des satellites pour la collecte d'informations et pour la programmation d'émissions.

L'avenir de la radiodiffusion directe par satellite reste incertain. Télésat Canada a elle même proposé de commanditer ce service par l'intermédiaire de sa filiale Anikasting, qui regrouperait, sur la bande de 14-12 GHz, un certain nombre de radiodiffuseurs, dont les émissions pourraient être captées par de

petites antennes paraboliques dans les régions recevant les faisceaux couvrant le quart ou la moitié du Canada, dans la région sud du pays. Cette proposition soulève un certain nombre de questions de réglementation. Il est également peu probable que les régions isolées et mal desservies acceptent de financer à la fois le service Anikasting de radiodiffusion directe par satellite et le service Cancom, que les particuliers peuvent capter directement à l'aide d'antennes paraboliques de 6-4 GHz, équipées de décodeurs. Les parties concernées et le responsable de la réglementation doivent poursuivre ensemble l'étude de ces questions.

Notes et références

1. A titre de référence générale, consulter Video World Inc., "The Role of Satellites in the Canadian broadcasting system", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986.
2. Canada, Chambre des communes, *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, 1ère session, 28e législature, 18 Elizabeth II, vol. 7, Ottawa, le 14 avril 1969, p. 7495.
3. Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance des arts, *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, 1ère session, 28e législature, Ottawa, le 20 mai 1969, p. 2051.
4. Econotec Inc., "*Satellites and the Broadcasting Industry: Additional Considerations*", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, mars 1986, p. 4.
5. *Loi de la Télésat Canada*, S.R.C. 1970, ch. T-4, art. 5(2).
6. C.R.T.C., Décision Télécom, C.R.T.C. 77-10, *Télésat Canada : Projet d'accord avec le Réseau téléphonique transcanadien*, Ottawa, 1977, p. 265 et 266.
7. Déclaration prononcée par le ministre des Communications au sujet du décret en conseil visant à renverser la décision 77-10 du C.R.T.C. et à approuver l'accord d'appartenance de Télésat Canada au Réseau téléphonique transcanadien, le 3 novembre 1977.
8. C.R.T.C., Groupe de travail sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal desservies, *Le choix, à quel prix?*, Ottawa, Approvisionnements et Services C- ..la, 1985, p. 24.
9. The Atlantic Television System et Atlantic Satellite Network, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Halifax, le 19 décembre 1985.

Chapitre 26

Les régions mal desservies

Les régions mal desservies

Il y a belle lurette que le rayonnement n'est plus la bête noire de la radiodiffusion. Tous les Canadiens peuvent syntoniser au moins une ou deux stations de radio et autant de chaînes de télévision. Mais là où il y a le plus à reduire c'est au sujet de l'importance, de la qualité et du contenu des émissions disponibles dans ce qu'il est convenu d'appeler les régions éloignées et mal desservies.

Que faut-il entendre par « éloignées et mal desservies »? La notion d'éloignement est relative comme la beauté est question de goût. Tuktoyaktuk semble éloigné depuis Toronto, tout comme Toronto, depuis Tuktoyaktuk. Ottawa est souvent perçue comme une ville éloignée du reste du Canada. Cette question a son importance car en raison de l'éloignement, il faut non seulement importer des émissions de la métropole, mais aussi établir un système de radiodiffusion locale. Voilà une question vitale pour les autochtones : établir des mécanismes de communication qui fonctionnent dans les deux sens. L'épithète « mal desservies » n'est pas synonyme d'« éloignées ». Certains groupes isolés d'une métropole, peuvent être aussi mal desservis qu'un gardien de phare. De nombreuses régions à proximité des grandes agglomérations ont été, et sont encore parfois, mal desservies; elles ne reçoivent que quelques canaux par rapport à la vaste sélection qu'offrent les câblodistributeurs aux grandes villes voisines.

Une mise au point

Un examen rétrospectif des années 1970 et, en particulier, de la seconde moitié de cette décennie étale l'insensibilité des dirigeants gouvernementaux devant l'inégalité des services de radiodiffusion au Canada. Les habitants des régions privées de télévision se sont à cette époque érigés en maîtres de la technologie de la radiodiffusion, au défi de la loi. Des antennes paraboliques ont surgi pour capter les signaux de satellites et assurer une réception souvent meilleure que celle des postes de télévision en milieu urbain. Le gouvernement a dû battre en retraite devant ce mouvement de débrouillardise et en 1983, on a levé l'imposition des permis requis à l'exploitation des terminaux récepteurs de télévision à domicile.

Qui disait antenne parabolique disait aussi essentiellement télévision américaine. Les habitants de ces régions éloignées et mal desservies avaient un choix : d'une part, les émissions de CBC et de CTV, transmises par micro-ondes ou par satellite vers les réémetteurs et, d'autre part, le nombre croissant d'émissions américaines, diffusées par satellite.

Les pouvoirs publics n'ont pas pu dissocier le dossier des régions urbaines de celui des régions éloignées quand il leur fallut traiter de la transmission par satellite et de la parité de services de radiodiffusion aux régions éloignées et mal desservies du Canada. Toutefois, des pressions s'exercent en faveur des régions de forte densité de population et ces pressions risquent de reléguer à l'arrière-plan le coût et l'organisation de la prestation aux collectivités éparses.

En 1980, le Comité du CRTC sur l'extension du service aux petites localités éloignées et à celles du Nord, présidé par le vice-président du CRTC,

M. Réal Therrien, a senti la nécessité d'élaborer des directives quant à l'expansion générale des services de télévision, y compris de la télévision payante, quelle que soit la région[1]. Trois ans plus tard, le ministère des Communications rendait public un rapport, suite à une série d'études sur les satellites à diffusion directe, précisant que la communication par satellite est la « technique idéale pour abolir la distance et la dispersion démographique[2] ». On y référait aussi régulièrement aux services par satellite à l'adresse des agglomérations urbaines et à la possibilité de tout un système distinct de radiodiffusion par satellite. La plupart des radiodiffuseurs ont réagi vivement et avec force. Les services par satellite, disaient-ils, doivent être complémentaires à l'ensemble du système de radiodiffusion et non y faire concurrence.

Nous allons voir comment CANCOM, principal instrument du secteur privé pour la prestation des services aux régions mal desservies, s'intègre de plus en plus au système général de radiodiffusion, assurant la prestation de services aux agglomérations urbaines.

L'octroi du permis de la CANCOM

À la fin des années 1970, un nombre croissant de particuliers, de groupes communautaires et de câblodistributeurs reçoivent et distribuent les signaux transmis par les satellites américains, pour des raisons évidentes et généralement sans autorisation du CRTC puisque, ce faisant, ils entrent en concurrence avec des systèmes canadiens. La plupart de ces « délinquants » ne détiennent par ailleurs aucun droit sur les émissions qu'ils transmettent. Ce gant jeté au CRTC menace la crédibilité de tout le système.

Le comité Therrien a ce commentaire :

> La première conclusion à laquelle les membres du Comité sont arrivés, à l'unanimité, est qu'il faut prendre *des mesures immédiates* pour répondre aux besoins des nombreux Canadiens qui s'estiment traités, en ce qui a trait à la radiodiffusion, comme des citoyens de seconde classe[. . .] Bref, plusieurs millions de Canadiens sont en droit de se plaindre, et cherchent de plus en plus à satisfaire leurs besoins en recourant à la *réception illégale* de signaux de radiodiffusion de satellites américains. Nous ne saurions trop souligner l'urgence du problème : il faut utiliser sans plus tarder les satellites canadiens pour fournir des services de télévision complémentaires[3].

À la recommandation du comité Therrien, le CRTC suscite des candidatures à la prestation de ce service. Celle de Ralph Hougen, un entrepreneur de Whitehorse, qui s'intéresse depuis longtemps à la radiodiffusion, est retenue. La société *Les Communications par satellite canadien Inc.* (CANCOM) obtient son permis d'exploitation. Un service par satellite est inauguré en 1981. L'autorisation initiale porte sur huit signaux de radio, y compris deux stations de langue autochtone, et quatre signaux canadiens de télévision. L'apport télévisuel de langue anglaise vient de trois des principaux investisseurs réunis par Hougen : CHAN Vancouver, une station affiliée à CTV et appartenant à WIC (Western International Communications); CHCH Hamilton, une station indépendante appartenant à Selkirk; CITV Edmonton, une station indépendante

appartenant à Allarcom, il faut ajouter à cela le signal de Télé-Métropole. On assiste par la suite à une restructuration de l'entreprise; la part de M. Hougen diminue sensiblement alors que celle de WIC atteint 49 p. 100.

CANCOM a été autorisé par le CRTC, en 1983, à ajouter aux signaux des quatre stations canadiennes de télévision, le service 3 + 1, c'est-à-dire les trois grands réseaux commerciaux américains et le Public Broadcasting System (PBS). Pour minimiser les effets du décalage horaire et de la distance par rapport à la source, CANCOM a songé à diffuser un service 3 + 1 à partir des signaux de Détroit pour l'Est et le centre du Canada, et à partir de Seattle dans l'Ouest. Mais, CANCOM, fortement endettée, s'est finalement limitée aux signaux de Détroit pour desservir toutes les régions et n'a jamais utilisé Seattle. D'autre part, la décision du CRTC a fait resurgir les récriminations du gouvernement des États-Unis et des réseaux américains à propos de la commercialisation sans autorisation des signaux américains. Nous aborderons cette question à propos des droits des créateurs au chapitre 28.

Les signaux codés de CANCOM sont transmis par liaison montante aux satellites Anik D de Télésat Canada, à partir de six endroits au pays. CANCOM fournit des décodeurs adressables à ceux qui ont l'autorisation de recevoir le service. Chaque décodeur a un code électronique unique qui peut être adressé à partir du centre de contrôle de la compagnie à Oka, au Québec.

CANCOM loue huit transpondeurs de Télésat Canada au coût de 12,3 millions de dollars par an, y compris les installations de liaisons montantes, et facture aux câblodistributeurs affiliés des frais mensuels pour chaque signal de télévision, multiplié par le nombre d'abonnés de l'affilié. Quant aux signaux radio, ils sont gratuits. Là où il n'y a pas de câblodistribution, CANCOM loue des décodeurs aux propriétaires d'antenne parabolique. D'après la réglementation du CRTC, les frais par abonné, facturés aux câblodistributeurs, ne doivent pas dépasser 7 $ par mois pour l'ensemble des services, mais ils sont souvent inférieurs à ce chiffre, avec de grands écarts selon les régions. À la fin d'août 1985, dernier exercice financier de CANCOM, l'entreprise desservait 604 communautés pour un total de 850 000 foyers. Son déficit était alors de 32,8 millions de dollars. Malgré tout, l'entreprise vient de lancer une émission d'actions. De nombreux analystes sont optimistes quant à son avenir.

CANCOM explique son lourd endettement par le paiement requis de tous les frais de transmission par satellite dès le départ, avant même l'installation de l'infrastructure terrestre de réception et de transmission aux abonnés. Nous avons traité au chapitre précédent des coûts élevés des transpondeurs de satellite. CANCOM pourrait bénéficier de certaines de nos recommandations pour améliorer sa rentabilité à long terme. L'entreprise s'est consolidée dans cette percée sur les marchés normaux de la radiodiffusion, en plus de son marché principal des régions mal desservies.

CANCOM, son mandat, ses marchés

La prestation des services de radiodiffusion canadiens aux régions éloignées et mal desservies du Canada, tel est le mandat original de CANCOM.

Régions mal desservies

CANCOM n'est pas une entreprise de diffusion mais elle détient quand même une licence de réseau. Ses services sont en tous points conformes à ceux d'un câblodistributeur, transmettant les signaux des radiodiffuseurs sans contrôle sur les contenus. À la différence des câblodistributeurs qui sont des détaillants, CANCOM est essentiellement un grossiste qui commercialise ses signaux auprès de ces câblodistributeurs, titulaires d'une licence du CRTC, pour la revente à leurs abonnés.

Au début de 1985, devant la pression des consommateurs et des tensions, ressenties à l'intérieur du système en général, le CRTC institue le Groupe de travail Klingle et lui donne pour mandat la révision du rapport Therrien qui date de cinq ans. Selon ce rapport intitulé *Le choix, à quel prix?*, les coûts élevés de la transmission terrestre, par habitant, entravent la prestation du service aux régions éloignées. De plus, le rapport signale que « [. . .] CANCOM devrait réduire ses tarifs si elle veut accroître le nombre de ses abonnés dans le marché principal[4] ». Il recommande, entre autres, d'établir des sociétés de câblodistribution régionales et de leur octroyer une licence. Les petites localités d'une région pourraient se regrouper ou s'intégrer à une entreprise unique afin de profiter d'économies d'échelle résultant de la coordination des activités. CANCOM a encouragé la création de ces entreprises régionales et a participé à leur établissement. Les économies d'échelle ont effectivement permis de réduire le prix de l'équipement des têtes de câbles de 50 000 $ ou plus, ce qu'il était encore tout récemment, à moins de 20 000 $ aujourd'hui. Le coût par mille de câble qui se situait entre 10 000 $ et 12 000 $ est passé à moins de 9 000 $. Il est maintenant possible de construire un système viable pour une collectivité de 75 foyers.

Ces développements, ainsi que la commercialisation du service direct de CANCOM aux particuliers, là où l'installation du câble n'est pas possible, ont amélioré les perspectives d'avenir de CANCOM sur les marchés mal desservis. Le codage des signaux américains les plus populaires se poursuit, et cela ne peut qu'aider CANCOM. À l'instar du rapport Kingle nous sommes aussi favorables au renforcement des prérogatives des détenteurs de droits afin de faire échec à l'utilisation dérogatoire des signaux américains.

À l'origine, la câblodistribution, préoccupée de rentabilité, ignorait les petites collectivités de 100 à 300 foyers éparpillés. On évalue maintenant le potentiel de ce marché à 600 000 abonnés. Et CANCOM espère une pénétration de 66 p. 100, soit 400 000 foyers.

La note de CANCOM aux câblodistributeurs est une surcharge aux coûts déjà onéreux par habitant, des installations et de l'équipement nécessaires à la prestation de services aux petites localités. Les coûts d'équipement sont les mêmes indépendamment de la légalité des systèmes. Un système autorisé, obtenant ses signaux de CANCOM, doit, en plus, verser 7 $ par mois, par abonné, à CANCOM. Les systèmes illégaux, eux, reçoivent leurs signaux gratuitement et directement des satellites américains. Bien entendu, l'intérêt d'une exploitation illégale réside dans la gamme et la qualité des signaux américains accessibles en version non codée.

Le CRTC s'est attiré de nombreuses protestations au regard du mode de réglementation des tarifs de CANCOM et de la seule fixation de tarifs maximum. Le ministre de la Justice de la Saskatchewan, M. Garry Lane, affirme par

exemple, dans un mémoire au CRTC, en décembre 1985, que la politique tarifaire de CANCOM est discriminatoire. Il compare en particulier la note de frais de CANCOM aux localités éloignées et mal desservies à l'écot des localités comprises dans le marché dit « de remplacement », c'est-à-dire les endroits où les signaux de CANCOM remplacent l'importation du service 3 + 1 américain par micro-ondes. M. Lane signale que les 3 100 abonnés de 22 localités de sa province, doivent payer 5,10 $ par mois, par abonné, pour quatre canaux, alors que ce même service ne coûte que 62 cents à 136 000 abonnés des marchés plus vastes de remplacement de la Saskatchewan.

Expression des mêmes doléances, au cours des réunions publiques et des consultations du Groupe de travail. Le ministre responsable de la politique des télécommunications du gouvernement du Manitoba, M. Al Mackling attire notre attention en ces termes :

> CANCOM offre ses signaux aux câblodistributeurs de Winnipeg [. . .] pour aussi peu que 16 cents par canal, par mois et par abonné, alors que les systèmes du Nord et éloignés du Manitoba continuent de payer en moyenne 1 $ par mois par abonné et par canal[5].

Et le ministre ajoute que cette différence ne se justifie guère au plan technique puisqu' « il n'est pas plus coûteux d'offrir les signaux de CANCOM à un système éloigné ou du Nord qu'à un système en région urbaine ».

Le rapport du Groupe de travail Klingle signale en outre que « ce problème doit être envisagé dans le contexte de la réception de signaux américains par satellite non autorisés, que certains croient « gratuits[6] ». Si les petits systèmes peuvent choisir entre les signaux canadiens — chers et peut-être inéquitablement tarifés — et les signaux américains pratiquement gratuits, le dossier est loin d'être classé.

Si la réglementation implique une charge économique, les petites localités qui se prévalent du service réglementé de CANCOM, seront fort tentées de faire fi de la loi et du système de radiodiffusion canadien. Ainsi s'érode fatalement la légitimité de l'appareil de réglementation et du système de radiodiffusion lui-même.

Il n'y a pas de solution facile à ce problème, mais nous partageons l'opinion du Groupe de travail Klingle et croyons qu'ils faut trouver une façon de réduire la surcharge imposée aux câblodistributeurs qui desservent les petites localités. Le gouvernement pourrait, par exemple, exempter de la taxe de 8 p. 100 les câblodistributeurs, de moins de 500 abonnés, détenteurs d'une licence du CRTC. Ainsi, la réduction unitaire serait de deux dollars dans un système de 25 $ par abonné.

Également, une aide directe pourrait contribuer à la réduction des frais de réception des signaux de CANCOM, dans son marché principal, celui des communautés mal desservies. Si on pouvait par exemple réduire les coûts des signaux de CANCOM à un maximum de 25 cents par signal et par abonné, le tarif maximum de réception des signaux de CANCOM passerait de sept dollars à deux dollars. C'est encore cher, par rapport à ce qu'il en coûte aux grands systèmes pour acquérir les signaux de CANCOM au Sud mais cela semble un juste prix pour adhérer de plein droit au système de radiodiffusion canadien.

On pourrait aussi, selon la suggestion du Groupe de travail Klingle, faire bénéficier les petits systèmes autorisés de programmes fédéraux d'aide à l'industrie afin d'absorber une partie de leurs coûts d'équipements. Seraient tout indiqués les programmes relevant du ministère de l'Expansion industrielle régionale, comme le programme d'aide à la petite entreprise, ou une aide offerte en vertu de l'Entente de développement économique et régional (EDER). On pourrait aussi envisager la possibilité d'un amortissement fiscal accéléré des dépenses d'équipement pour les câblodistributeurs des localités mal desservies.

Finalement, tout semble concorder à une révision de la réglementation actuelle de la structure tarifaire de CANCOM par le CRTC. La prestation des services de CANCOM gagne rapidement les communautés urbaines, mais dans les localités mal desservies rien ne permet d'entrevoir que les disparités tarifaires seront un jour atténuées.

Une réglementation de la structure tarifaire de CANCOM s'impose toujours en raison de sa situation de monopole national. D'autres approches existent, à preuve les précédents en ce domaine. Qu'on s'en réfère au mémoire remis au Groupe de travail par le gouvernement du Manitoba :

> [. . .] le CRTC avait approuvé une entente mise au point par l'Association of Cable Operators of Manitoba en vertu de laquelle le coût annuel d'exploitation de l'ICBN (Intercity Broadband Network) est réparti entre tous les abonnés qui reçoivent les signaux[7].

CANCOM est maintenant rentable. Il y a une certaine urgence à reconsidérer sa structure tarifaire actuelle et à voir ce qu'on peut faire pour réduire les coûts pour les abonnés des régions mal desservies.

Recommandation

> Que l'on réduise autant que possible le coût des prestations de CANCOM aux régions éloignées et mal desservies, son marché principal.

Un seul des huit signaux de télévision retransmis par CANCOM offre actuellement un programme de langue française. Au chapitre 6, nous recommandons que le système canadien de radiodiffusion offre aux Canadiens un programme dans les deux langues officielles et nous estimons que ce principe vaut également pour les localités mal desservies. À l'échelon politique il faudra tenir compte des communautés francophones mal desservies, tant au Québec qu'ailleurs au pays. Le service de CANCOM doit leur offrir un programme acceptable et varié, dans leur langue.

L'avènement du réseau Quatre Saisons, rend disponible une chaîne additionnelle de langue française; sa distribution s'impose aux régions mal desservies du pays. Le service Télé-Canada, que nous proposons, s'il voit le jour, est une autre option de langue française. On a déjà discuté de la possibilité d'étendre le rayonnement de Radio-Québec à tous les francophones du pays. Enfin, TVOntario projette une chaîne française pour janvier 1987.

D'un point de vue strictement commercial, la transmission de services pondérés de langue française aux localités mal desservies n'est pas une perspective spécialement séduisante. Le Groupe de travail estime qu'il y a lieu de réexaminer, à ce propos, la nécessité de débloquer des fonds publics.

Recommandation

Que les mesures d'expansion de la radiodiffusion à l'adresse des localités mal desservies tiennent compte de l'importance d'offrir un nombre raisonnable de signaux intéressants de langue française.

CANCOM dessert maintenant ce qu'on appelle les marchés « extra-câble » et le marché de remplacement. Les marchés extra-câble, sont les secteurs où CANCOM offre ceux des services de l'ensemble 3 + 1 que ne dispensent pas les câblodistributeurs locaux. Les marchés de remplacement sont ceux où CANCOM peut offrir un ou plusieurs des services de l'ensemble 3 + 1, quand ces services importés d'une station frontalière par les câblodistributeurs sont d'une mauvaise qualité technique. Le CRTC a déjà autorisé CANCOM à remplacer les signaux américains frontaliers en Saskatchewan et au Manitoba. Or CANCOM estime que ce marché représente environ 500 000 foyers sur les quelque 5,4 millions de foyers câblés au Canada. Les radiodiffuseurs conventionnels s'opposent à cette idée. La création de superstations venant de Détroit et la diffusion de leurs spots publicitaires à *tout* le Canada, vont nuire aux recettes publicitaires canadiennes des stations locales, estiment-ils, dans les régions où CANCOM transmet les superstations aux câblodistributeurs. CANCOM réfute que le manque à gagner ne sera pas sensible, le marché de remplacement étant limité.

CANCOM, ses prix ultra réduits, fait concurrence aux micro-ondes sur le marché de remplacement. Les marchés éloignés, on l'a vu, se plaignent de tarifs cinq fois plus élevés que dans le Sud pour les mêmes signaux en provenance de Détroit. CANCOM allègue que les bénéfices méridionaux subventionnent ses activités nordiques.

Les radiodiffuseurs ont eux aussi motif à récrimination. CANCOM est autorisée à importer des stations canadiennes éloignées sur des marchés de taille moyenne, ce qui est considéré comme un geste de concurrence néfaste au plan publicitaire.

Il ne fait pas de doute au Groupe de travail que CANCOM devrait assurer sa viabilité et la rentabilité de ses services aux localités éloignées davantage par l'essor de son service de base et la réduction à long terme des coûts de satellite qu'en tentant de s'immiscer dans les marchés des radiodiffuseurs traditionnels. Le Groupe de travail se range du côté de ces derniers mais demande, contrepartie, une contribution accrue de leur part à la programmation canadienne. Ce principe, affirmé maintes fois, nous le confirmons.

Nous n'ignorons pas les difficultés de trancher un débat lorsque tant de points sont obscurs. La concurrence de CANCOM est-elle vraiment néfaste aux radiodiffuseurs? En l'absence des données qui lui auraient permis d'élaborer

une politique cohérente, le CRTC a autorisé la croissance de CANCOM par le biais de toute une série de décisions *ad hoc*.

Recommandation

Que le CRTC tienne de nouvelles audiences publiques pour déterminer les conséquences économiques de l'expansion de CANCOM dans ses marchés extra-câble et de remplacement. Qu'une politique définitive de service sur ces marchés s'élabore à la lumière des faits présentés à ces audiences.

Quelle que soit l'issue de ces audiences, CANCOM pourrait jouer un rôle utile, croyons-nous, dans le cadre d'un mécanisme qui canaliserait l'entrée des émissions américaines et le paiement des droits résiduels qui ne sont pas déjà déteurs par des radiodiffuseurs canadiens. En vertu de cette hypothèse, décrite au chapitre sur les droits d'auteur, une seule société sans but lucratif ferait l'acquisition de tous les droits de diffusion au Canada. CANCOM, en sa qualité de véhicule de cette société, commercialiserait les programmes américains au pays.

Le service satellisé à réception directe (SDD) de CANCOM, dont nous avons déjà parlé, est disponible dans tout le Canada depuis que les signaux de CANCOM proviennent d'Anik D, satellite sur bande C, fonctionnant en 6/4 GHz à l'échelle du pays. CANCOM commercialise les huit voies de l'ensemble des services SDD pour 21,95 $ par mois. Le décodeur coûte environ 500 $. CANCOM compte actuellement environ mille abonnés à ce service, et espère en attirer encore plus parmi les quelque 175 000 Canadiens propriétaires d'une antenne parabolique qui reçoivent les satellites américains. Outre les services de CANCOM, les abonnés peuvent aussi recevoir les signaux non codés de Anik D, le principal satellite de télévision au Canada.

Parallèlement, Télésat Canada prévoit de regrouper, grâce à sa filiale Anikasting, les programmes qu'elle transmet et de les commercialiser en un service SDD à partir d'Anik C. Il s'agit du satellite de la bande Ku en 14/12 GHz, plus puissant. Une antenne parabolique plus petite et moins coûteuse peut recevoir ses signaux. Son avantage est la transmission par faisceaux, rayonnant sur le quart ou la moitié du Canada, en fonction des fuseaux horaires. À son désavantage, il ne peut être reçu dans le Nord par une antenne parabolique normale. Selon CANCOM, le marché des régions mal desservies ne peut se permettre deux services SDD et il serait très coûteux pour les propriétaires d'antennes paraboliques d'adapter les antennes pour recevoir les signaux de la bande Ku en plus de la bande C. Télésat Canada souligne le potentiel du passage des services SDD à la bande Ku et soutient que la composante en bande Ku de son satellite Anik E de la prochaine génération de satellites pourrait être plus orientée vers le grand Nord.

Le marché SDD et son application aux services canadiens, où CANCOM apparaît en figure de proue, soulève bon nombre de questions techniques complexes et fait apparaître des intérêts divergents. Néanmoins, ce service SDD se dessine comme un élément important de l'amélioration de la prestation de

services de radiodiffusion aux régions actuellement mal desservies. Le gouvernement et les responsables de la réglementation devront y prêter une attention particulière.

CANCOM a trouvé une source supplémentaire de revenus : la distribution des réseaux de radio sur les voies sous-porteuses des huit transpondeurs par satellite qu'elle loue à Télésat Canada, pour transmettre ses signaux vidéo. Depuis que le CRTC a autorisé la revente et le partage des services de satellite, CANCOM, dans un élan de dynamisme a sous-loué 18 de ses ondes sous-porteuses audio à six différents programmateurs de divertissement ou à des services d'information radio. Notre recommandation sur la création de réseaux, au chapitre 16 sur la radio privée, augmentera le nombre de ces possibilités.

Dans l'hypothèse d'une rentabilisation de CANCOM grâce à ses contrats de sous-location, on peut se demander si Télésat et elle-même n'en viendront pas à une situation de concurrence dans la vente d'espace de distribution et si cela n'affectera pas leur mandat respectif. Nous recommandons, au chapitre sur les satellites, que le gouvernement précise ses intérêts souvent conflictuels et mal définis dans le domaine des communications par satellite. Il faudrait maintenant clarifier les rôles de CANCOM et de Télésat Canada, en ce qui concerne la distribution et le contenu.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral entame des discussions avec CANCOM et Télésat Canada sur leurs fonctions respectives et leur structure de réglementation et de propriété. Que ces discussions portent également sur le rôle de CANCOM dans la création d'un système de distribution pour la radiodiffusion autochtone, selon notre recommandation au chapitre sur la radiodiffusion autochtone.

La parité des services de radiodiffusion

La parité des services de radiodiffusion d'une région à l'autre devient une possibilité que seuls avaient pu imaginer, il y a une génération, les prophètes des communications par satellite. Mais il n'y a pas que les satellites à receler de possibilités diverses pour les régions mal desservies. La polyvalence des nouveaux systèmes de câble et des voies sous-porteuses permet également de desservir les minorités négligées au cœur même des agglomérations urbaines.

Nous abordons les questions qui touchent les localités et les groupes mal desservis dans d'autres chapitres de ce rapport qui traitent des services aux peuples autochtones, aux minorités multiculturelles et aux minorités de langue officielle. Le chapitre sur la radiodiffusion communautaire présente nombre de solutions aux problèmes des régions mal desservies : stations de radio communautaires, canaux de télévision, émetteurs à faible puissance, et même utilisation partielle des réémetteurs de Radio-Canada.

Tout cela relance le débat et soulève de nouveaux problèmes. La capacité interactive, ou à deux sens, donne au public la puissance de sélection et de programmation d'une seule pression de doigt. En même temps, on peut se

demander si cela ne sera pas jugé trop coûteux pour les marchés minoritaires, ce qui contribuerait à perpétuer les disparités de services privilégiés et défavorisés.

L'éradication du problème évoqué au début de ce chapitre ne semble guère possible : les minorités seront toujours désavantagées au profit de la majorité. À l'avenir, nous devrions adopter pour principe de considérer à la fois les minorités et la majorité chaque fois que s'élabore un projet nouveau de radiodiffusion. Les minorités seront toujours, défavorisées à moins que des mesures spéciales n'aient été prévues à leur intention.

Notes et références

1. C.R.T.C., Comité sur l'extension du service aux petites localités éloignées et à celles du Nord, *Les années 1980 : décennie de la pluralité – Radiodiffusion, satellites et télévision payante*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.
2. Canada, ministère des Communications, *Du satellite au foyer grâce au système canadien de diffusion directe*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 1.
3. C.R.T.C., *op. cit.*, p. 1.
4. C.R.T.C., Groupe de travail sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal desservies, *Le choix, à quel prix?*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 27.
5. Canada, Gouvernement du Manitoba, *The Extension of Cable Television Services in Manitoba*, Part II, Winnipeg, le 26 novembre 1985, p. 8. [traduction]
6. C.R.T.C., *Le choix à quel prix?*, *op. cit.*, p. 27.
7. Canada, Gouvernement du Manitoba, *op. cit.*, p. 67.

IX

PROPRIÉTÉ MATÉRIELLE ET PROPRIÉTÉ ARTISTIQUE

Chapitre 27

La structure de l'industrie

La structure de l'industrie

Au cours de notre année d'enquête, les questions de propriété en radio-télévision ont fait l'objet de vives discussions publiques. Au Québec, il y eut la demande de Power Corporation pour l'acquisition de Télé-Métropole, la proposition d'une fusion de Télé-Capitale avec Pathonic Communications, et celle d'une éventuelle acquisition de Télé-Métropole par Vidéotron après que le CRTC eût refusé la demande de Power Corporation. En Saskatchewan, les discussions ont surtout porté sur la prise de contrôle par Baton Broadcasting de CKCK-TV, station affiliée du réseau CTV à Regina, de CKOS-TV à Yorkton et de CKBI à Prince Albert. Baton possède déjà CFQC-TV, la station affiliée du réseau CTV à Saskatoon.

La concentration de propriété en radiodiffusion et dans les autres industries culturelles soulève toute la question des libertés culturelles et civiles plutôt que les questions d'ordre strictement économique — comme le danger de prix excessif — que pose la concentration dans les autres domaines. Les radiodiffuseurs se trouvent, la plupart du temps, en concurrence serrée avec les autres médias pour la vente de publicité. Le CRTC contrôle les tarifs d'abonnement à la câblodistribution, les exploitants du câble étant en situation de monopole. La concentration des industries culturelles inquiète principalement au niveau de la libre circulation de l'information, des idées et du divertissement : le plus grand éventail de sources est souhaitable. Quand les grilles-horaires de nouvelles, commentaires et divertissements sont à la merci de quelques-uns seulement, les plaisirs de l'écoute et les joies de la connaissance sont en péril. La préservation de différents secteurs de radiodiffusion — public, privé et communautaire — est une façon de s'assurer que la diversité sera sauve. Il faut aussi éviter une concentration excessive du secteur privé de peur que le contenu de la radiodiffusion ne tombe aux mains de quelques groupes ou alliances d'intérêts seulement.

Le Groupe de travail a analysé le niveau actuel de concentration de la propriété dans les secteurs de la radio, de la télévision et de la câblodistribution, ainsi que la propriété mixte de différents médias. De plus, il a commandé une étude sur les enjeux d'intérêt public concernant la propriété dans le domaine de la radio-télévision.

Au cours de ce chapitre, nous examinerons d'abord le degré de concentration de la propriété dans chacun des secteurs de la radio-télévision, puis nous passerons en revue les grandes sociétés qui possèdent des intérêts dans plus d'un secteur de l'ensemble des médias canadiens. Nous étudierons enfin la question de l'intérêt public dans ce domaine et présenterons nos recommandations.

La propriété dans le domaine de la radio

Les structures de propriété nous renseignent sur le degré de concentration de pouvoir économique en radiodiffusion. Aujourd'hui, de nombreuses stations de radio appartiennent à de grandes sociétés, qui ont déjà des intérêts dans d'autres secteurs de la radiodiffusion. On retrouve souvent ces mêmes sociétés dans d'autres secteurs de l'activité économique.

Comme le montrent les tableaux 27.1 et 27.2, bien qu'on assiste à une augmentation de la concentration, la propriété des ondes reste toujours relativement partagée. Le tableau 27.1 décrit le nombre de stations de base appartenant aux 13 sociétés (ou groupes) qui en possèdent le plus grand nombre. Ces entreprises détiennent un peu plus de 30 p. 100 des stations de radio privées. CHUM, la plus importante, est propriétaire de 24 stations, soit 5,4 p. 100 de l'ensemble des stations de radio privées.

Ces 13 sociétés n'ont cependant pas la même importance dans toutes les régions : elles possèdent 40 p. 100 des stations en Ontario, mais seulement 13 p. 100 en Colombie-Britannique. La plupart de ces 13 sociétés exploitent des stations en Ontario. Très peu d'entre elles peuvent prétendre à une envergure vraiment nationale. Hormis CHUM, leurs intérêts dans le domaine de la radio se concentrent dans quelques régions du pays, voire une seule. Télémédia et Standard Broadcasting exercent leurs activités au Québec et en Ontario ; Selkirk et Moffat font affaires surtout dans l'Ouest canadien. Canadian Utilities Communications (CUC) et Radiomutuel sont des sociétés qui opèrent dans une seule province ; CUC œuvre en Ontario et Radiomutuel, au Québec. Certaines de ces sociétés ont récemment acquis des stations de radio dans des régions où elles n'en possédaient aucune. On peut y voir l'amorce d'une tendance grandissante à l'échelle nationale. La récente acquisition de CKGM et de CHOM-FM à Montréal par CHUM en est un exemple.

Or, le champ de concurrence véritable entre radiodiffuseurs est la conquête des auditoires de chaque marché. Le tableau 27.2 montre la part des heures d'écoute, détenue par station, appartenant aux plus importantes entreprises de radio dans six des principaux marchés au Canada. En 1985, ces entreprises ont obtenu au moins 57 p. 100 des heures d'écoute dans leurs marchés. À Toronto, leur part est de 66 p. 100 et de 69 p. 100 à Winnipeg. Certaines de ces entreprises accaparent à elles seules près du tiers de l'écoute totale sur un marché donné ; c'est notamment le cas de CHUM à Halifax et de WIC à Winnipeg.

L'étude de ces six marchés, malgré leur importance, ne peut donner une idée complète de la présence de ces 13 sociétés. Des 140 stations qu'elles détiennent, 94 sont situées dans d'autres localités, certaines dans des marchés plus petits. Par exemple, Radiomutuel possède des stations à Québec et à Trois-Rivières, Selkirk en possède une à Blairmore et une autre à Edmonton. CUC n'exploite aucune station dans les six grandes villes apparaissant dans le tableau 27.2.

La politique du CRTC, relative à la propriété des stations de radio, consiste à limiter la propriété d'une société, en particulier, à une seule station MA et à une seule station MF dans chaque marché. Le Conseil n'a pas jugé nécessaire ou souhaitable de se préoccuper des sociétés possédant plusieurs stations de radio réparties dans différents marchés.

Nous pouvons conclure qu'en règle générale, sur le plan national, la concentration de la propriété dans l'industrie privée de la radio n'a pas encore atteint un seuil critique. Il importe toutefois d'entreprendre une étude approfondie de chaque marché et de tenir compte de la propriété mixte (radio et autres médias ou radio et entreprises engagées dans d'autres domaines de l'activité

Tableau 27.1 Nombre de stations de radio privées appartenant aux 13 plus importants groupes, 1985

Groupes	Provinces de l'atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique	Canada	Part de l'ensemble des stations (%)
CHUM	8	2	8	5	1	24	5,4
Télémédia	—	10	10	—	—	20	4,9
Selkirk	—	—	1	7	4	12	2,7
Maclean Hunter[a]	2	—	6	3	—	11	2,7
C U C[b]	—	—	11	—	—	11	2,7
Moffat	—	—	1	6	2	9	2,0
Western International Communications	—	—	4	3	2	9	2,0
AGRA Industries	1	1	3	2	1	8	1,8
Claude Pratte et Paul Desmarais	—	2	6	—	—	8	1,8
Eastern Broadcasting	7	—	—	—	—	7	1,6
Radiomutuel	—	7	—	—	—	7	1,6
Groupe Gordon Rawlinson	—	—	—	7	—	7	1,6
Standard Broadcasting	—	2	5	—	—	7	1,6
Nombre de stations appartenant aux 13 groupes	11	24	55	33	10	133	31,4
Nombre total de stations privées en opération	58	85	135	91	74	446	100,0
Nombre de stations possédé par les groupes en (%) du total	19,0	28,2	40,7	36,3	13,5	29,8	

Nota : a. sauf station ondes courtes.
Sources : CRTC, Division de l'analyse des statistiques–industrie, Analyse financière et corporative.

Tableau 27.2 Part d'écoute des stations de radio, appartenant à des groupes, sur certains marchés canadiens, automne 1985[a]

Marchés		CHUM		Telemedia		Selkirk		Maclean Hunter		Moffat		WIC	
		Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	Nombre de stations	Part de l'écoute (%)
Halifax		2	32,0	—	—	—	—	2	25,0	—	—	—	—
Montreal		2	10,0	2	20,0	—	—	—	—	—	—	—	—
Toronto		2	12,0	1	10,0	1	5,0	1	5,0	—	—	2	9,0
Winnipeg		2	20,0	—	—	—	—	—	—	2	20,0	2	29,0
Calgary		—	—	—	—	1	14,0	2	13,0	2	21,0	1	8,0
Vancouver		1	8,0	—	—	2	13,0	—	—	2	17,0	2	19,0
Nombre de stations appartenant aux groupes	dans les 6 (six) marchés	9		3		4		5		6		7	
	au total	24		20		12		11		11		9	

Markets		AGRA		Radiomutuel		G. Rawlinson		Standard Broadcasting		Total		Nombre de stations retenant plus de 5 p. 100 de l'écoute totale
		Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	Nombre de stations	Part de l'écoute (%)	
Halifax		1	1,0	—	—	—	—	—	—	5	58,0	9
Montreal		1	0,0	2	15,0	—	—	2	12,0	9	57,0	21
Toronto		1	2,0	—	—	—	—	2	23,0	10	66,0	26
Winnipeg		—	—	—	—	—	—	—	—	6	69,0	16
Calgary		1	2,0	—	—	1	9,0	—	—	8	67,0	20
Vancouver		1	1,0	—	—	—	—	—	—	8	58,0	20
Nombre de stations appartenant aux groupes	dans les 6 (six) marchés	5		2		1		4		46		
	au total	8		7		7		7		114		

Nota : a. Les groupes CUC, Eastern Broadcasting et Pratte-Desmarais se partagent entre eux 26 stations. Cependant, aucune d'entre elles ne se trouvent dans les marchés auxquels il est fait référence. Un "groupe" s'entend d'un propriétaire d'au moins sept (7) stations.

économique), avant de porter un jugement sur l'état réel de la concentration. Nous examinerons la question de la propriété mixte plus loin.

La propriété dans le domaine de la télévision

Près de 80 p. 100 des stations de télévision privées au Canada sont exploitées par des entreprises (ou groupes) qui possèdent plus d'une station, et près de 50 p. 100 par des groupes qui contrôlent trois stations ou plus. On peut voir au tableau 27.4 la liste des 21 groupes qui possèdent deux stations de télévision ou plus.

Bon nombre des 40 stations qui appartiennent à des entreprises possédant trois stations ou plus (voir le haut du tableau 27.3) sont de petite taille. À peine 6 d'entre elles font partie des 25 stations qui ont la plus grande part de l'écoute au Canada. Certaines de ces entreprises ont aussi des intérêts dans la radio et/ou la câblodistribution et la production d'émissions et sont présentes dans plusieurs régions, y compris les plus gros marchés canadiens. Selkirk est un exemple frappant. En plus de contrôler quatre stations de télévision diffusant sur des moyens et grands marchés (Hamilton, Lethbridge, Calgary et Kelowna), la société exploite 12 stations de radio au Canada et des réseaux de câblodistribution au Canada et aux États-Unis. Elle possède aussi sa propre agence de vente de temps d'antenne pour la publicité (huit bureaux au Canada, quatre aux États-Unis), ainsi que des intérêts dans la CANCOM; elle est en outre actionnaire minoritaire du réseau CTV. Moffat Communications Limited et CHUM possèdent, elles aussi, d'importants intérêts dans des domaines de la radiodiffusion autres que le secteur de la télévision.

D'autres firmes sont d'envergure provinciale ou régionale. Certaines d'entres elles, comme Pathonic et Skinner Holdings, n'ont que peu ou pas d'intérêts dans les autres secteurs de la radiodiffusion. Certaines entreprises régionales, comme CUC, ne se cantonnent pas uniquement dans le domaine de la télévision.

Les 12 entreprises canadiennes qui possèdent deux stations de télévision (voir au bas du tableau 27.4) sont très différentes les unes des autres. Baton Broadcasting Inc., Western Broadcasting Company Limited et Canwest Communications Corporation possèdent des stations de télévision qui desservent les plus grands marchés canadiens comme Toronto, Vancouver et Winnipeg. Ils ont aussi des intérêts dans d'autres secteurs de la radiodiffusion. Western, par exemple, possède neuf stations de radio, une agence de vente de temps d'antenne et des intérêts dans la CANCOM. Une autre société d'envergure, Télé-Métropole Inc., exploite CFTM, la station de télévision la plus importante de Montréal, et produit la plupart des émissions canadiennes diffusées par les stations du réseau TVA, dont CFTM est la station mère.

Presque toutes les autres sociétés possédant deux stations couvrent des marchés plus modestes et s'immiscent peu dans d'autres domaines de la radiodiffusion. Plusieurs ont des stations jumelées, c'est-à-dire qu'une même entreprise utilise les mêmes installations pour diffuser à la fois le programme du

réseau anglais de Radio-Canada et du réseau CTV, ou du réseau français de Radio-Canada et de TVA sur un seul marché. Les deux stations de Shortell Limited à Lloydminster, en Alberta, en sont un exemple. CKSA est affiliée à CBC et CITL, à CTV. Trois autres des 12 sociétés de ce groupe fonctionnent de la même façon : Huron Broadcasting Limited à Sault Ste-Marie (réseau anglais de Radio-Canada, CTV), Marc et Luc Simard à Rivière-du-Loup (TVA et le réseau français de Radio-Canada) et Thunder Bay Electronics à Thunder Bay (CBC et CTV).

Comme le montre le tableau 27.3, les sociétés possédant deux stations ou plus prédominent au Québec et en Ontario, avec 88 et 83 p. 100 des stations respectivement. Télé-Métropole et Pathonic Inc. possèdent la majorité des stations du réseau TVA et contrôlent presque la moitié des stations privées au Québec. CUC est la plus grande entreprise de télédiffusion de par le nombre de ses stations en Ontario; il s'agit cependant, en général, de petites stations et pour la plupart de stations jumelées. Cette société exploite quatre stations affiliées au réseau anglais de Radio-Canada et trois affiliées à CTV, ce qui représente près de 30 p. 100 des 24 stations de la province.

Finalement, 17 sociétés possèdent une station de télévision chacune, mais cinq d'entre elles exploitent de façon importante d'autres domaines de la radiodiffusion. Ainsi, CITV à Edmonton est la seule station que possède Allarcom Limited, principal actionnaire de Allarcom Pay-TV (Superchannel). CFMT à Toronto est la seule station de télévision de Rogers Communications Inc., la plus grande entreprise de câblodistribution au pays. Standard Broadcasting Corporation possède une seule station de télévision, CJOH à Ottawa, mais contrôle sept stations de radio au Québec et en Ontario. De même, Maclean Hunter, l'un des géants canadiens des médias, exploite une seule station de télévision, CFCN à Calgary, mais possède par ailleurs 11 stations de radio; elle est également la troisième plus grande entreprise de câblodistribution. Finalement, CFCF Inc., le propriétaire de la station affiliée de CTV à Montréal, contrôle aussi un des plus vastes réseaux de câblodistribution au Canada.

La plupart des stations de télévision privées sont donc contrôlées par des sociétés engagées de façon très active dans divers domaines de la radiodiffusion.

Les stations appartenant aux « groupes » n'occupent pas, en termes d'auditoire, une position aussi dominante en télévision que dans le secteur de la radio. Il est important de rappeler ici que les « groupes » ont été définis, jusqu'à un certain point de façon arbitraire, comme étant propriétaires de deux stations ou plus, en ce qui concerne la télévision, et de sept stations ou plus pour ce qui est du secteur de la radio.

Le tableau 27.4 fait état de la situation pour la télévision, montrant la part de l'écoute des stations publiques et privées dans certains des plus grands marchés canadiens. Les stations privées exploitées par ces « groupes » ne rejoignent jamais au total plus de 52 p. 100 des téléspectateurs dans un marché donné. Pour leur part, les stations de radio appartenant à des « groupes » accaparent au total 69 p. 100 des auditeurs. Cette situation est surtout due au fait que les stations de Radio-Canada obtiennent une part beaucoup plus faible de

Tableau 27.3 Nombre de stations de télévision privées appartenant aux 21 plus importants groupes, 1985[a]

Groupes	Provinces de l'atlantique	Québec	Ontario	Prairie	Colombie-Britannique	Canada	Part de l'ensemble des stations canadiennes (%)
CUC Ltd.	—	—	7	—	—	7	8,6
CHUM Ltd.	4	—	2	—	—	6	7,4
Skinner Holdings	—	—	—	6	—	6	7,4
Pathonic inc.	—	5	—	—	—	5	6,2
Selkirk Communications Ltd.	—	—	1	2	1	4	4,9
Moffat Communications Ltd.[b]	—	—	—	3	—	3	3,7
Newfoundland Broadcasting Co.	3	—	—	—	—	3	3,7
Radio Nord	—	3	—	—	—	3	3,7
Claude Pratte et Paul Desmarais	—	1	2	—	—	3	3,7
Nombre de stations appartenant aux neuf principaux groupes	7	9	12	11	1	40	49,4

Baton Broadcasting	—	—	1	1	—	2	2,5
Canwest Communications	—	—	1	1	—	2	2,5
Cogeco	—	2	—	—	—	2	2,5
Harvard Developments	—	—	—	2	—	2	2,5
Huron Broadcasting	—	—	2	—	—	2	2,5
London Free Press Holdings	—	—	2	—	—	2	2,5
Monarch Broadcasting	—	—	—	2	—	2	2,5
Shortell Ltd.	—	—	—	2	—	2	2,5
Groupe Marc et Luc Simard	—	2	—	—	—	2	2,5
Télé-Métropole	—	2	—	—	—	2	2,5
Thunder Bay Electronics	—	—	2	—	—	2	2,5
WIC	—	—	—	—	2	2	2,5
Nombre de stations appartenant aux 21 principaux groupes	7	15	20	19	3	64	79,0
Nombre de stations possédé par les groupes en (%) du total	8	17	24	24	8	81	100,0
Holdings régionaux des 21 groupes (%)	87,5	88,2	83,3	79,2	37,5	79,0	

Nota : a. Certaines de ces stations peuvent être qualifiées de ré-émetteurs et leur volume de programmation et de vente de publicité locale est sans doute restreint, mais ces stations soumettent des rapports financiers au CRTC ce qui leur vaut un statut d'entité distincte.

b. Les intérêts de deux des trois stations de télévision de Moffat sont détenus à 50 p. 100 par l'intermédiaire de Relay Communications Ltd.

Sources : CRTC, Division de l'analyse des statistiques–industrie, Analyse des finances et des sociétés.

Tableau 27.4 Part d'écoute des stations de télévision, appartenant à des groupes, sur certains marchés canadiens, automne 1985[a]

Halifax	
CJCH (CHUM)	37,0
ASN (CHUM)	7,0
CBHT (CBC)	20,0
É.-U.	30,0
Autres	6,0
Groupes	44,0

Montreal	
CFTM (Télé-Métropole)	26,0
CHLT (Télé-Métropole) Sherb.	2,0
CBFT (CBC)	23,0
Radio-Québec	5,0
CFCF (CFCF Inc.)	16,0
CBMT (CBC)	7,0
É.-U.	15,0
Autres	6,0
Groupes	28,0

Toronto	
CFTO (Baton)	19,0
CHCH (Selkirk)	7,0
CITY (CHUM)	9,0
CKVR (CHUM) Barrie	3,0
CHEX (Pratte-Demarais) Peterborough	1,0
Global (CANWEST)	13,0
CBLT (CBC)	12,0
TVO	2,0
CFMT (Rogers)	2,0
É.-U.	24,0
Autres	8,0
Groupes	52,0

Winnipeg	
CKND (Canwest)	21,0
CKY (Moffat)	26,0
CBWT (CBC)	19,0
É.-U.	30,0
Autres	4,0
Groupes	47,0

Calgary	
CFAC (Selkirk)	24,0
CFCN (Maclean Hunter)	27,0
CBRT (CBC)	15,0
É.-U.	25,0
Autres	9,0
Groupes	24,0

Vancouver	
CHAN (WIC)	23,0
CHEK (WIC) Victoria	6,0
CKVU (Western Approaches)	10,0
CBUT (CBC)	16,0
É.-U.	38,0
Autres	7,0
Groupes	29,0

Nota : a. Un "groupe" est un propriétaire de plus de deux stations. Leur part d'écoute est mentionnée dans les cadres ci-haut.
Source : BBM Bureau of Broadcast Measurement.

l'écoute à la radio qu'à la télévision, et que l'auditoire canadien des stations de radio américaines reste négligeable. À Montréal notamment, les réseaux français et anglais de Radio-Canada accaparent 30 p. 100 des téléspectateurs. On écoute CBC dans l'ordre de 20 p. 100 à Halifax et Winnipeg, et d'environ 15 p. 100 à Toronto, Vancouver et Calgary.

Certaines des stations appartenant à des propriétaires qui n'en possèdent qu'une seule accaparent une grande part de l'écoute dans leur marché. Ainsi, l'écoute de la station CFCN-TV de Maclean Hunter s'élève à 27 p. 100 de l'auditoire à Calgary. Six de ces 17 stations sont parmi les 25 les plus populaires au Canada.

Nous pouvons donc conclure que, dans le domaine de la télévision privée — tout comme dans celui de la radio —, la propriété demeure encore très partagée, tant à l'échelle nationale que dans les principaux marchés que nous avons étudiés, en particulier en ce qui a trait à la propriété des stations les plus importantes.

La propriété en câblodistribution

Dans le domaine du câble, l'évolution des structures économiques a suivi un modèle qui présente beaucoup d'analogies avec l'industrie du téléphone à ses débuts : une multitude de compagnies entraînées peu à peu dans un mouvement de concentration. Parce qu'elles sont dans une situation de monopole dans leur territoire, les entreprises de câblodistribution rappellent les compagnies de téléphone. L'industrie de la câblodistribution s'est développée, elle est devenue disponible à un nombre de plus en plus grand de Canadiens et a diversifié son exploitation. Parallèlement, le CRTC s'est montré favorable à la constitution de plus grandes entreprises. En 1985, comme le montre le tableau 27.5, 75 p. 100 des abonnés étaient desservis par les 12 plus grandes entreprises de câblodistribution, et plus de la moitié (53 p. 100) l'était par cinq compagnies seulement.

En réalité, la concentration de la propriété était d'une certaine façon plus forte à la fin des années 1960, alors que deux entreprises américaines contrôlaient ou possédaient des intérêts dans des réseaux qui comptaient pour plus de la moitié (51 p. 100) des abonnés. À l'époque, le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique comptaient près de 95 p. 100 des abonnés. Au début des années 1970, tous les réseaux de câblodistribution devinrent propriété canadienne, suite à la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968, qui s'était inspirée des recommandations du Comité Fowler de 1965. Cette canadianisation des intérêts détenus par les deux entreprises américaines eut pour résultat de départager, sur une base régionale, les services qu'elles possédaient dans le domaine de la câblodistribution.

Plus tard, à la fin des années 1970, alors que la croissance de la câblodistribution commençait à plafonner, quelques entreprises ont fait des acquisitions pour maintenir leur taux de croissance. Trois grandes transactions ont alors radicalement modifié les structures de la propriété de l'industrie du câble, provoquant une forte concentration des entreprises.

Tableau 27.5 Structure de propriété de la câblodistribution (1973, 1980, 1985)

1973

Holding/Câblodistributeurs	Province	Nombre d'abonnés	(%) du total des abonnés au Canada	Cumulatif (%)
1. Premier Cablevision	Ont., B.C.	300 200	14,2	14,2
2. Canadian Cablesystems	Ont., B.C.	291 700	13,4	27,6
3. Cablevision Nationale	Que.	189 000	8,9	36,5
4. Maclean Hunter	Ont.	187 000	8,8	45,3
5. Selkirk Holdings	Ont., Man., Alta.	100 800	4,8	50,1
6. Cablecasting Ltd.	Ont., Man., Alta.	91 500	4,3	54,4
7. Bushnell Communications	Ont.	67 700	3,2	57,6
	Total d'abonnés canadiens:	2 116 000		

1980

Holding/Câblodistributeurs	Province	Nombre d'abonnés	(%) du total des abonnés au Canada	Cumulatif (%)
1. Rogers Cablesystems	Ont., Alta., B.C.	1 270 300	29,6	29,6
2. Vidéotron Ltée	Que.	500 100	11,7	41,3
3. Maclean Hunter	Ont.	339 600	7,9	49,2
4. Cablecasting Ltd.	Ont., Man., Alta.	156 800	3,7	52,9
5. Moffat Communications	Man.	133 300	3,1	56,0
6. Agra Industries	Ont., Sask., Alta., B.C.	131 300	3,0	59,0
7. Cable TV (CFCF)	Que.	130 000	3,0	62,0
8. Selkirk Communications	Ont., Man	127 100	2,9	64,9
9. Cable West	Alta., B.C.	105 600	2,5	67,4
10. Bushnell Communications	Ont., Que.	104 800	2,4	69,8
11. Capital Cable	Alta., B.C.	96 200	2,2	72,0
	Total d'abonnés canadiens:	4 293 000		

Holding/Câblodistributeurs	Province	Nombre d'abonnés	(%) du total des abonnés au Canada	Cumulatif (%)
1. Rogers Cablesystems	Ont., Alta., B.C.	1 280 400	23,5	24,0
2. Vidéotron Ltée[a]	Que.	621 700	11,4	34,9
3. Maclean Hunter	Ont.	370 100	6,8	41,7
4. Shaw Cablesystems	Alta., B.C., N.S., Nfld.	319 300	5,9	47,6
5. CUC Holdings	Ont.	290 800	5,4	53,0
6. Cablecasting (sans le Winnipeg métropolitain)	Ont., Alta.	210 400	3,9	56,9
7. Selkirk Communications	Ont., Man.	177 100	3,3	60,2
8. CFCF	Que.	167 300	3,1	63,3
9. Cablenet (AGRA)	Ont., Alta., B.C.	161 600	3,0	66,3
10. Moffat Communications	Man.	142 900	2,7	69,0
11. Bushnell Communications (Standard)	Que., Ont.	141 500	2,0	71,0
12. QCTV Limited[a]	Alta.	110 700	2,0	73,0
	Total d'abonnés canadiens:	5 438 000		

Note : a. Vidéotron a fait l'acquisition de CTV sous réserve de l'approbation du CRTC.

Source : 1973 et 1980, Jean-Guy Lacroix, Robert Pilon, « *Câblodistribution et télématique grand public : histoire du développement de la câblodistribution au Canada (1950-1980)* », étude de recherche, Université du Québec à Montréal, 1984, p. 60-61, p. 640. Pour 1985, Cable Communications Magazine, vol. 51 (10), novembre 1985.

1985

En 1979, Rogers Cablesystems, aujourd'hui Rogers Communications Inc., achetait Canadian Cablesystems, la société qui avait acquis la plupart des intérêts ontariens de Famous Players (une filiale de Paramount Pictures aux États-Unis), quand cette dernière fut requise de vendre en vertu de la loi de 1968. En 1980, Rogers prenait le contrôle de Premier Cablevision, qui avait acquis les réseaux de câblodistribution de CBS en Colombie-Britannique, au moment de leur vente forcée. Rogers comptait désormais 30 p. 100 des abonnés au Canada. Ce chiffre est tombé à 23,5 p. 100 en 1985.

En 1980, Vidéotron, une entreprise moyenne, mais dynamique tout comme Rogers, prit le contrôle de Câblevision Nationale, la principale entreprise québécoise, passée de CBC aux mains d'intérêts québécois au moment de la canadianisation. Grâce à cette transaction, Vidéotron comptait désormais 63 p. 100 des abonnés québécois, soit 12 p. 100 de l'ensemble des abonnés à l'échelle nationale. En 1985, sa part de l'ensemble des abonnés au Canada était de 11,4 p. 100.

Toutes les autres entreprises de câblodistribution comptent moins de 10 p. 100 du total des abonnés. Certaines des 12 plus grandes sociétés sont actives dans une seule province : CFCF au Québec, Maclean Hunter, le groupe CUC en Ontario et Moffat au Manitoba. D'autres ont des intérêts dans deux ou trois provinces : Rogers et Cablenet (Agra) en Ontario, en Alberta, et en Colombie-Britannique; Selkirk en Ontario et au Manitoba et Cablecasting en Ontario et en Alberta; Bushnell (propriété de Standard Broadcasting) au Québec et en Ontario. Aucune des 12 sociétés n'est vraiment d'envergure nationale.

La concentration de la propriété en câblodistribution, pour peu qu'elle soit réglementée, pourrait fort bien s'avérer souhaitable dans plusieurs régions du pays, afin de stimuler l'afflux de capitaux qui permettrait de fournir de nouveaux services d'une meilleure qualité, utilisant de nouvelles techniques.

Profils de certains groupes propriétaires

La propriété mixte et l'intégration verticale soulèvent plusieurs questions de politique. Le Groupe de travail a préparé une esquisse d'un certain nombre de grandes sociétés qui détiennent des avoirs dans plusieurs secteurs de la radiotélévision canadienne. Les études suivantes illustrent à la fois les grandes différences entre les entreprises et les divers modes de propriété.

Agra Industries Limited

Les communications ne sont qu'un intérêt parmi d'autres chez Agra Industries de Saskatoon, les autres étant l'ingénierie, les services médicaux et l'industrie alimentaire. Au chapitre des communications, Agra est présente dans la radio, la câblodistribution ainsi que dans la diffusion de périodiques pour la revente.

Agra dirige les affaires de CKO, un réseau de huit stations d'informations (All-News) à travers le Canada. Il dirige aussi Cablenet Limited lequel exploite plusieurs réseaux de câblodistribution en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique avec au total 162 000 abonnés. De plus, Agra exploite, conjointement avec Tele-Communications Inc. de Denver (Colorado), un réseau de

câblodistribution en banlieue de Chicago, qui compte 61 000 abonnés. Ajoutons à cela General News, une agence de diffusion de périodiques dans le sud de l'Alberta.

CKO Inc. exploite des stations de radio à Vancouver, Edmonton, Calgary, London, Toronto, Montréal, Ottawa et Halifax. Au moment du renouvellement de sa licence en 1986, la direction de CKO a promis de mettre sur pied quatre stations que l'on attendait depuis longtemps, mais la situation pécuniaire du réseau est toujours incertaine. Le CRTC a décidé de renouveler la licence de CKO pour 18 mois seulement, au lieu des cinq années habituelles, en raison de sa situation financière embrouillée, de la faible couverture de l'actualité régionale, et du défaut d'aller de l'avant avec les quatre nouvelles stations promises.

Baton Broadcasting Inc.

Baton Broadcasting Inc. de Toronto possède CFTO-TV, la station vedette du réseau de CTV et produit une bonne partie de la programmation canadienne du réseau, par l'entremise de sa filiale, Glen-Warren Productions.

Les débuts de Baton Broadcasting remontent à 1961, alors que CFTO-TV entrait en service à Toronto. Plus tard, au cours de la même année, le nouveau réseau de télévision CTV choisissait CFTO comme station principale. En 1972, Baton acheta la station de radio CFQC-AM et CFQC-TV (la station affiliée à CTV) à Saskatoon et acquit des parts majoritaires dans la station CKGO-AM à Ottawa. En 1976, Baton diversifia ses avoirs par l'acquisition de C.F. Haughton Limited, une compagnie d'imprimerie à Scarborough (Ontario).

L'offre d'achat de Baton pour obtenir la direction des affaires de CFCF-TV à Montréal en 1979 fut refusée par le CRTC sous prétexte que cette prise de contrôle lui aurait donné une emprise trop grande sur le réseau CTV. Lors de notre enquête, une demande en vue d'augmenter ses avoirs en télévision en Saskatchewan était à l'étude.

Par l'entremise de ses filiales, Glen-Warren Productions est engagée dans la production de films, possède des droits sur des émissions spéciales comme Miss Canada et vend du temps publicitaire à des annonceurs nationaux.

Le Groupe Blackburn

Dans les villes voisines de London et Wingham, la famille Blackburn possèle le seul quotidien de London, le *London Free Press*, quatre stations de radio et deux stations de télévision affiliées au réseau anglais de Radio-Canada. Ce groupe est bien intégré dans la région et représente un pôle économique dans les deux villes.

CFCF Inc.

CFCF Inc. de Montréal sur laquelle Jean A. Pouliot a la haute main, est une des grandes entreprises de la région de Montréal; elle possède une station de télévision, deux stations de radio et une maison de production, des entreprises

importantes de câblodistribution et les deux tiers des actions du nouveau réseau de langue française, Quatre Saisons.

L'entreprise radio-télévision de CFCF a pour origine la première station de radio au Canada en 1919. La station CFQR-FM fut inaugurée en 1947 et CFCF-TV, affiliée à CTV à Montréal, en 1961. La station CFCF-TV, qui est la troisième plus importante station affiliée à CTV au Canada, a vu sa cote d'écoute passer de 22 p. 100 à l'automne 1983 à 16 p. 100 à l'automne 1985.

CFCF s'occupe de la production d'émissions de télévision par le truchement de Champlain Productions qui produit des vidéos de publicité régionale et nationale et des émissions tant pour CFCF-TV que pour le réseau CTV. L'entreprise fournit des installations et du personnel aux autres réseaux et à des producteurs indépendants.

En 1982, CFCF Inc. se portait acquéreur de CF Cable TV, le deuxième réseau de câblodistribution au Québec et le quatrième au pays.

CHUM Limited

À partir d'une station de radio ouverte à Toronto en 1954, CHUM Limited est devenue le plus grand propriétaire de stations de radio privées au pays; la société exploite aujourd'hui 24 stations de radio, six stations de télévision, le service spécialisé de MuchMusic, une compagnie de production et une franchise Musak.

À la fin des années 1950 et dans les années 1960, CHUM a étendu ses actifs dans la radio en Ontario et en Nouvelle-Écosse. Au moment où CHUM tentait de s'introduire sur le marché montréalais, elle présentait aussi des offres pour acquérir des stations de radio dans l'Ouest. C'est en 1965 que CHUM s'est intéressée pour la première fois à la télévsion, à Barrie, Ontario, et au début des années 70 dans les Maritimes. CHUM s'établit en Colombie-Britannique en 1973 et au Manitoba, l'année suivante. Une station de télévision de Toronto, CITY-TV, tomba sous la coupe de CHUM en 1978. En 1984, CHUM devint titulaire d'une licence d'exploitation de MuchMusic, un canal de musique satellite-câble facultatif.

Aujourd'hui, le groupe CHUM a des stations de radio dans sept provinces et il est en fait la seule véritable entreprise nationale de radio privée au Canada. La sixième tentative de cette compagnie pour s'installer au Québec a réussi grâce à l'acquisition de CHOM-FM et de CKGM-AM de Maisonneuve Broadcasting.

CUC Limited

CUC Limited de Scarborough (Ontario) est essentiellement un diffuseur régional qui occupe une place prédominante dans le nord-est de l'Ontario dans les domaines de la radio, de la télévision et du câble.

Par l'entremise de ses filiales, CUC contrôle des stations jumelées qui détiennent six licences de télévision privée à Sudbury, Timmins et North Bay. CUC possède aussi la station affiliée du réseau anglais de Radio-Canada à Pembroke.

Le nord-est de l'Ontario est aussi le château fort de CUC; en effet elle y possède six stations de radio MA et une station MF et elle a des intérêts dans une autre station MA. CUC possède une station MA à Pembroke et détient 50 p. 100 des intérêts dans deux stations à Windsor.

Par l'entremise de ces filiales en câblodistribution, CUC rejoint 52 collectivités en Ontario, y compris Scarborough, dont le réseau est l'un des plus importants au pays avec près de 140 000 abonnés. Elle détient des intérêts minoritaires dans certains autres réseaux de câblodistribution en Ontario.

En cœntreprise avec Key Publishers Company Limited, CUC publie la revue *Toronto Life*. CUC est aussi l'une des premières sociétés participant à The Life Channel, un service satellite-câble.

Le Groupe Irving

La famille Irving du Nouveau-Brunswick, dirigée par K.C. Irving, contrôle un vaste empire corporatif qui détient des intérêts dans les médias de la province.

Une société — qui a à sa tête deux des fils de K.C. Irving — possède CHSJ-TV à Saint-Jean et ses sept stations de retransmission à travers la province, la station de radio CHSJ à Saint-Jean et les journaux du matin et du soir de cette ville. Un autre fils dirige la compagnie propriétaire des quotidiens de langue anglaise de Fredericton et de Moncton. En 1984, la station de télévision avait le plus vaste auditoire de toutes les stations de langue anglaise affiliées au réseau anglais de Radio-Canada, et elle est encore aujourd'hui l'unique source du service anglais de Radio-Canada dans la province.

Le fait que la famille Irving possède une importante station de télévision diffusant dans toute la province, tous les quotidiens de langue anglaise du Nouveau-Brunswick et une station de radio à Saint-Jean, justifiait un examen des propriétés mixtes de la famille, lors de l'audience pour le renouvellement de la licence de CHSJ-TV en 1983, à cause de la directive du gouvernement libéral au CRTC intitulée : *Instructions au CRTC sur l'attribution et le renouvellement limités des licences de radiodiffusion des propriétaires de quotidiens*. Cette directive, en date du 29 juillet 1982, stipulait que le CRTC ne peut émettre ou renouveler une licence à des requérants dont les affaires sont effectivement dirigées directement ou indirectement par le propriétaire d'un quotidien. « Lorsque la zone principale de distribution de ce quotidien couvre substantiellement le marché principal desservi ou devant être desservi par l'entreprise de radiodiffusion, à moins que le Conseil soit convaincu qu'il serait contraire à l'intérêt public, primordial de ne pas accorder une licence de radiodiffusion ou son renouvellement [. . .][1]. » Le CRTC, dans sa décision 83-656, jugea NB Broadcasting inadmissible au renouvellement de sa licence. Dans l'intérêt public, le CRTC a prolongé la licence de CHSJ-TV pour une certaine période afin d'éviter qu'une cessation soudaine des émissions du réseau anglais de Radio-Canada dans la région ne se produise et « pour donner à la N.B. Broadcasting le temps de réarranger ses affaires ou de prendre d'autres mesures, de sorte que les habitants du Nouveau-Brunswick ne soient pas privés du service du réseau de Radio-Canada[2] ».

Avant que la situation ne soit révisée en 1985, la directive sur la propriété mixte a été abolie par l'arrêté en conseil 85-1735 du gouvernement actuel. Le CRTC a donc renouvelé la licence pour un an, en janvier 1986.

Les intérêts du Groupe Irving dans des domaines autres que les médias se retrouvent dans le pétrole (Irving Oil Limited), les pâtes et papier (Saint-John Pulp and Paper Limited) et dans l'imprimerie (Unipress Limited). La famille représente une force économique considérable dans la province.

Maclean Hunter Limited

Maclean Hunter de Toronto est l'un des grands conglomérats canadiens des médias possédant des intérêts dans des périodiques, des journaux, la télévision, la radio et la câblodistribution. Cette société détient aussi des intérêts assez considérables aux États-Unis et en Europe. En 1985, ses recettes ont atteint presque 1 milliard de dollars et ses effectifs étaient de près de 9 000 personnes.

Maclean Hunter est le plus important éditeur canadien de périodiques destinés au grand public et à l'industrie; ses publications : *Maclean's*, l'*Actualité*, *Châtelaine* (en français et en anglais) et le *Financial Post* sont bien connues. En 1982, la compagnie est devenue actionnaire majoritaire de la Sun Publishing de Toronto, qui publie le *Sun* à Toronto, à Edmonton et à Calgary, ainsi que le *Houston Post* aux États-Unis.

Maclean Hunter possède 11 stations de radio desservant une population de 7,2 millions dans trois provinces : trois en Alberta, six en Ontario et deux en Nouvelle-Écosse. Elle possède une station de télévision, CFCN-TV à Calgary, une station affiliée au réseau CTV, laquelle dessert une population d'environ 1,2 million d'habitants.

L'entreprise de câblodistribution de Maclean Hunter au Canada se trouve en Ontario. Elle comptait 385 000 abonnés à la fin de 1985, soit environ 7 p. 100 du total canadien, ce qui en fait la troisième entreprise de câblodistribution en importance, après Rogers et Vidéotron. Aux États-Unis, le réseau de câblodistribution de la société au New Jersey et au Michigan compte 234 000 abonnés au service de base qui utilisent une moyenne de 1,3 canaux de télévision payante; ce service rapporte pourtant deux fois plus que les opérations canadiennes.

En plus des revues à grand tirage qui couvrent tout le pays, Maclean Hunter tient une large place dans les médias de certaines villes, notamment à Calgary (stations de télévision et de radio ainsi que le *Calgary Sun*), à Edmonton (station de radio et le *Edmonton Sun)*, et à Toronto (station de radio, important réseau de câblodistribution et le *Toronto Sun*).

Moffat Communications

L'essentiel des intérêts que détient Moffat dans le domaine de la radiodiffusion se trouve dans la région des Prairies, notamment à Winnipeg où elle possède la station locale affiliée au réseau CTV, CKY-TV, deux stations de radio et une grande entreprise de câblodistribution. La compagnie est également propriétaire à 50 p. 100 des stations de Brandon et de Dauphin, lesquelles desservent, avec CKY-TV, 97 p. 100 de la population du Manitoba.

Moffat, qui possède au total neuf stations, occupe le sixième rang au Canada parmi les principales entreprises de radio. La compagnie a récemment essayé, mais sans succès, de s'étendre vers l'Est du pays. Le CRTC a en effet refusé son offre d'ouvrir une station FM à Toronto. Moffat s'est également associée comme partenaire minoritaire à COGECO du Québec, afin de présenter une demande d'une nouvelle station à Montréal. Celle-ci a été rejetée.

Pathonic Inc.

Avec cinq stations de télévision, Pathonic est le plus important propriétaire de stations de télévision privée au Québec. Elle possède la moitié des stations du réseau TVA. Il s'agit notamment de CHEM à Trois-Rivières, CHLT à Sherbrooke, CFCM à Québec et CFER à Rimouski. La cinquième est une station de langue anglaise à Québec, affiliée au réseau anglais de Radio-Canada, et qui dessert la minorité anglophone. Pathonic possède aussi des intérêts minoritaires dans Télé-Inter Rives Ltée, qui exploite CIMT, une autre station affiliée à TVA à Rivière-du-Loup.

Au titre des principaux actionnaires minoritaires de Pathonic Communications, citons Télé-Métropole, propriétaire de CFTM-TV, la principale station du réseau TVA qui détient la plus importante cote d'écoute au Canada.

Communications Radiomutuel Inc.

Radiomutuel de Montréal est, après Télémédia, le second propriétaire en importance de réseau et de stations de radio au Québec. Ce réseau fournit près de 38 heures d'émissions de divertissement par semaines à 15 stations MA à travers le Québec.

Radiomutuel possède et exploite des stations de radio à Montréal, à Québec, à Trois-Rivières et à Gatineau (Hull). Elle s'occupe également d'édition musicale.

Rogers Communications Inc.

Rogers Communications Inc. de Toronto est la plus grande entreprise de câblodistribution au Canada, avec près du quart des abonnés canadiens, et dirige les affaires d'importants réseaux de câblodistribution aux États-Unis. Cette société possède aussi des intérêts dans le domaine de la radio et de la télévision.

Avec près de deux milliard d'abonnés, Rogers est la quatrième entreprise de câblodistribution en Amérique du Nord. Les compagnies de câble sur lesquelles Rogers à la haute main, comptent 1 280 000 abonnés dans trois provinces : en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. Le réseau de Toronto compte à lui seul 400 000 abonnés. Rogers détient des parts minoritaires de deux autres compagnies de câblodistribution avec 90 000 abonnés. Deux filiales américaines de Rogers exploitent des réseaux qui comptent, au total, 561 000 abonnés, dont 60 p. 100 sont au Texas et en Californie. Quoique seulement 30 p. 100 des abonnés de Rogers se trouvent aux États-Unis, l'exploitation américaine rapporte plus de 45 p. 100 des revenus de l'ensemble des réseaux. La croissance rapide des entreprises de câblodistribution de Rogers se solde par une importante dette à long terme.

Rogers possède deux stations de radio à Toronto, deux à Sarnia et une à Leamington. En 1986, sa filiale radiophonique a aussi acquis la station de télévision multilingue, CFMT de Toronto.

Selkirk Communications Inc.

Selkirk Communications de Toronto est le troisième plus grand propriétaire de stations de radio privées au Canada et possède plusieurs stations de télévision, des réseaux de câblodistribution et des compagnies de vente de temps d'antenne dans quatre provinces canadiennes, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, ainsi qu'une importante entreprise de mise en marché de disques et d'enregistrements sur bande magnétique.

Southam Inc., une grande entreprise de presse, détient 20 p. 100 des actions avec droit de vote de Selkirk. Les parts de Southam proviennent de la station de radio du *Calgary Herald*, CFAC-AM, qui vit le jour en 1922.

Par le truchement de sa filiale en propriété exclusive, Selkirk Broadcasting Limited, Selkirk Communications exploite 12 stations de radio, la plupart dans des marchés importants. À l'exception de la station de Toronto, CFNY-FM, acquise récemment, toutes sont situées en Alberta et en Colombie-Britannique, y compris les principales stations de Calgary et d'Edmonton.

Selkirk possède en tout ou en partie trois des dix stations indépendantes de télévision au Canada : CFAC-7-TV et CFAC-TV à Calgary, et CHCH-TV à Hamilton, la station indépendante la plus populaire au Canada. La société détient en outre 50 p. 100 de la station affiliée au réseau anglais de Radio-Canada établie à Kelowna, (C.-B.).

Les intérêts de Selkirk dans le câble ont aussi augmenté. Ils comprennent Ottawa Cablevision Limited, et 50 p. 100 de la Greater Winnipeg Cablevision Limited. Selkirk Communications a également des intérêts importants dans des entreprises de câblodistribution établie en Floride et elle détient aussi 8 p. 100 des actions de CANCOM.

Standard Broadcasting Corporation

Depuis ses débuts avec CFRB Toronto en 1927, Standard Broadcasting est devenu un grand propriétaire de médias électroniques : radio, télévision, câblodistribution, production d'émissions et enregistrements de vidéocassettes.

Outre CFRB pendant des années la station la plus populaire à Toronto, Standard Broadcasting possède maintenant les stations de radio CKFM à Toronto, CJAD et CJFM à Montréal, une station à Ottawa et deux à St. Catharines (Ontario). CFRB a la plus haute cote d'écoute au Canada. Standard Broadcast News a été fondée en 1966 et dessert les stations de Standard, ainsi que 42 autres stations. La compagnie possède des intérêts minoritaires dans plusieurs stations de radio en Grande-Bretagne.

En 1975, Standard a acquis des parts dans Bushnell Communications, obtenant ainsi CJOH-TV à Ottawa l'une des principales stations affiliées au réseau CTV. Standard possède des entreprises de production d'émissions à Ottawa et à Toronto.

Standard Broadcasting détient d'importants intérêts en câblodistribution au Canada (Hull et Ottawa) et en Californie. En 1984, sa filiale, VTR Production de Toronto, a construit la plus vaste installation d'enregistrement de vidéocassettes au Canada.

La compagnie appartient maintenant à Slaight Broadcasting, qui a dû vendre ses deux stations de radio à Toronto pour obtenir du CRTC l'approbation de l'achat de Standard de Hollinger Argus en 1985. Autrement, Slaight posséderait quatre stations de radio à Toronto.

Télémédia

Avec 20 stations de radio en propriété exclusive en Ontario et au Québec, Télémédia de Montréal est le deuxième des grands propriétaires de stations de radio au Canada, après CHUM Limited. Télémédia est également en train de devenir une entreprise de plus en plus dynamique sur le plan de la publication des magazines.

Cette compagnie naquit lors de la vente, à Philippe de Gaspé Beaubien en 1970, des intérêts de Power Corporations dans la radiodiffusion au Québec. La société comprenait à ce moment-là deux stations de télévision et huit de radio. Les stations de télévision ont été vendues et deux stations de radio se sont ajoutées à Québec.

Télémédia possède 10 stations de radio au Québec (6 MA et 4 MF), desservant toutes des marchés importants. La station MA CKAC, qui domine le marché de Montréal depuis plusieurs années, est la station la plus populaire au Canada, après CFRB, de Toronto.

Comme Radiomutuel, Télémédia exploite un réseau de langue française. En 1985, les nouvelles, les émissions de divertissement et des émissions sportives étaient diffusées par ses stations MA et une trentaine d'autres stations MA à travers le Québec et le Nouveau-Brunswick. Ce réseau est le plus important au Canada après Radio-Canada. Télémédia couvre également les évènements sportifs tels que les matchs de baseball des Expos et des Blue Jays, qu'elle diffuse à un grand nombre de stations.

Télémédia a étendu ses activités dans la radio en Ontario au début des années 1980, en érigeant un réseau de dix stations, essentiellement dans des petites villes de la province. Sa seule station ontarienne, en région métropolitaine, est CJCL-AM, à Toronto, désormais placée deuxième derrière CFRB, au terme d'une longue enfilade de piètres cotes d'écoute.

Télémédia a été l'un des cinq actionnaires fondateurs de la société Communications par satellites Inc. (CANCOM). Son avoir net est depuis passé de 25
Une coentreprise de vente et de promotion de publicité-presse, Télémédia-Procom Inc., a été fondée en 1985.
secteur de l'édition du groupe Télémédia, appelé depuis peu TV Guide Inc., publie les principaux magazines d'horaires de télévision en anglais et en français, *TV Guide* et *TV Hebdo*, ainsi que *Canadian Living* et *Coup de pouce*.
Une cœntreprise de vente et de promotion de publicité-presse, Télémédia-Procom Inc., a été fondée en 1985.

WIC Western International Communications

Le groupe WIC Western International Communications de Vancouver possède ou a des intérêts dans trois stations de télévision affiliées au réseau CTV en Colombie-Britannique, qui, à l'aide de relais, dessert 98 p. 100 de la population de la province. Ce groupe est l'une des principales entreprises de radio (avec neuf stations dont le Western Radio Group) et il est le principal actionnaire de CANCOM.

La British Columbia Broadcasting Service dont WIC possède 63 p. 100 des actions, représente ses intérêts en télévision, le reste appartenant à Selkirk Communications. Cette filiale possède les stations CHAN à Vancouver et CHEK à Victoria affiliées au réseau CTV, et détient la moitié des actions de CHBC à Kelowna, une station affiliée à CTV. British Columbia Broadcasting détient aussi les intérêts de WIC dans Cancom, qui ont passé de 25 à 49 p. 100 en 1985 et 1986.

Cinq des stations de radio de WIC sont situées dans l'Ouest canadien : deux à New Westminster dans la région de Vancouver, une à Calgary et deux à Winnipeg; elles comprennent les premières stations de Vancouver et de Winnipeg. Les quatre autres stations WIC sont en Ontario, dont deux à Hamilton et deux à Toronto; ces deux dernières durent être vendues par Slaight Communications lorsqu'elle acquit Standard Broadcasting en 1985. L'une d'entre elles, CFLQ-FM avait, à l'automne 1985, la cinquième meilleure cote d'écoute au Canada.

Politique sur la propriété

Depuis 1968, la politique sur la propriété dans le système canadien de la radiodiffusion a tenu compte des préoccupations du public à propos des questions suivantes : la propriété étrangère, la concentration massive dans un secteur de l'industrie, l'intégration verticale, la propriété mixte des médias dans un même marché, les conglomérats de médias, et enfin l'appropriation des médias par des conglomérats industriels. Nous étudierons ici chacune de ces questions.

La propriété étrangère

Jusqu'en 1968, surtout dans le secteur de la câblodistribution, les étrangers possédaient ou contrôlaient une bonne partie de la radiodiffusion canadienne. Après l'adoption de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968, la propriété étrangère dans toute entreprise de radiodiffusion fut mise en état minoritaire sans plus aucune possibilité d'exercer le moindre contrôle.

L'objectif de cette politique est de protéger la souveraineté culturelle canadienne, en s'assurant que les prises de décision nous appartiennent. Dans le présent rapport, nous recommandons que toute révision de la loi maintienne l'obligation selon laquelle toutes les entreprises de radiodiffusion soient la propriété de Canadiens et effectivement contrôlées par des Canadiens.

Concentration massive dans un secteur de l'industrie

Aucun règlement formel à ce jour ne limite le nombre de stations de radio, de télévision ou de réseaux de câblodistribution qu'une même compagnie peut

posséder. Aucune mesure n'a été prise pour définir la portion de l'industrie canadienne de la radio, de la télévision ou du câble qu'un même propriétaire peut contrôler, soit en pourcentage limite de l'écoute nationale ou selon le nombre des abonnés. Aux États-Unis, par contre, la Federal Communications Commission (FCC) limite le nombre de stations de radio ou de télévision qu'une même compagnie peut posséder. La FCC s'est engagée dans un processus de consultation à propos d'une limite de propriété des systèmes de câbles, même si elle avait déjà rejeté une proposition du genre en 1982. La FCC a entrepris cette enquête sur le câble parce que l'industrie et les petites entreprises de câblodistribution ont exprimé la crainte de voir quelques grandes entreprises dominer l'offre et le prix de diffusion des services de télévision.

C'est d'abord dans l'industrie des quotidiens, plutôt qu'en radiotélédiffusion, que la propriété de chaînes est devenue une source d'inquiétudes. Dans le domaine de la télédiffusion, il y a neuf propriétaires de trois stations ou plus, qui contrôlent la moitié de toutes les stations, même si, dans la plupart des cas, celles-ci sont modestes. Pour la radio, deux compagnies possèdent 20 stations ou plus, CHUM Ltd. en a 24 et Télémédia, 20. Trois compagnies possèdent chacune plus de 10 stations. Le niveau général de concentration dans l'industrie canadienne du câble est beaucoup plus élevé qu'en radio-télévision, mais il n'a pas augmenté durant les douze dernières années. Même si la plus grande entreprise, Rogers Communications, comptait près du quart des abonnés en 1985, comparativement à 14 p. 100 que comptait la société la plus importante en 1973, la part des cinq plus grandes entreprises a peu changé. Cependant, l'apparition de services facultatifs, offerts par l'entremise du câble, peut modifier éventuellement la configuration du marché. Depuis que le CRTC a, dans une très large mesure, abandonné aux fournisseurs de services et aux compagnies de câblodiffusion les négociations concernant les modalités de retransmission et le prix des services facultatifs, la part du marché qui revient à tel ou tel exploitant de systèmes multiples revêt une nouvelle signification.

La politique sur la concentration dans un même secteur a toujours tenu compte non seulement du nombre de stations appartenant à une même entreprise, mais aussi de leur répartition géographique et l'importance de leur auditoire. Si, par exemple, un même propriétaire gérait 10 stations de télévision éparpillées à travers le pays, les dangers d'un tel contrôle pour le public serait moindre que l'exploitation de 10 stations française seulement au Québec, ou de 10 stations anglaises dans l'Ouesdt canadien.

L'intégration verticale

L'intégration verticale peut prendre de nombreuses formes parce qu'un grand nombre d'entreprises différentes se retrouvent en radio-télévision. Ainsi la propriété d'un réseau comme CTV par ses stations affiliées a comme résultante, que la production, la distribution et la diffusion des émissions relèvent des mêmes propriétaires. Par ailleurs, la propriété à la fois d'une compagnie de disques et de stations de radio permet un autre type d'intégration verticale. Plusieurs entreprises de radio et de télévision ont mis sur pied des filiales qui produisent et vendent leurs émissions audio ou vidéo à des réseaux ou à des agences de distribution.

L'intégration verticale permet habituellement une gestion efficace et ne soulève pas comme telle de questions de politique. Cependant, lorsque l'intérêt public est en cause, on a pris des mesures pour régler le problème.

La propriété des moyens de production aux mains des titulaires de licences de télévision, au détriment éventuel de sociétés indépendantes de production, peut susciter des inquiétudes. Les premiers règlements du CRTC sur la télévision payante, par exemple, stipulaient que « la titulaire [. . .] ne doit diffuser pendant sa programmation aucune émission autre que le matériel d'intermède, produite [. . .] par elle-même ou par une société de production liée[3] ». Ainsi, lorsque le Conseil accorda une licence au réseau Quatre Saisons en 1985, la question, fut soulevée puisque le réseau possédait une maison de production affiliée, Champlain Productions Inc. Il fut convenu que Champlain « n'agira pas comme producteur indépendant pour la production d'émissions pour le réseau Quatre Saisons[4] ». Lors de la révision des règlements sur la télévision payante en 1984, les restrictions sur l'intégration verticale entre la production et la diffusion ont été relaxées pour permettre aux titulaires de licences d'inclure des émissions produites par des producteurs indépendants utilisant les ressources de production et de post production des titulaires. Quatre Saisons bénéficiera de cette exception.

L'inquiétude du Conseil au sujet de l'intégration de la production et de la distribution provient du fait que si les moyens de production et de distribution sont entre les mêmes mains, les émissions produites par les entreprises indépendantes seraient peu diffusées ou pas du tout. Reconnaissant l'étendue de cette intégration, le Conseil, à l'occasion de plusieurs octrois de licences depuis 1980, a tenté de s'assurer que les nouveaux titulaires étaient disposés à acheter des émissions produites par des maisons indépendantes.

La propriété en commun des stations de télévision ou de réseaux, et de leurs systèmes de diffusion a aussi retenu l'attention. Jusqu'à tout récemment, les entreprises de câblodistribution n'étaient pas autorisées à détenir des licences de stations de télévision ou de réseau. En sollicitant des appels d'offre pour la télévision payante, en 1981 par exemple, le Conseil a exprimé l'inquiétude que « si les titulaires de licences des entreprises qui diffusent le service de télévision payante en assurent aussi la distribution, les autres distributeurs télévision payante d'emissions de leurs produits auront moins de chances de voir par ces entreprises, ce qui aurait encore comme conséquence de restreindre le choix d'émissions offertes par ce service[5] ». Toutefois, depuis ce temps-là, le Conseil a accordé une licence au service spécialisé Life Channel, appartenant à des intérêts présents dans l'industrie du câble, et a autorisé l'achat, pour Rogers Communications Inc., d'une station de télévision multilingue à Toronto. De plus, en 1983, le Conseil accorda à CANCOM une licence qui lui donnait droit de propriété commune à la fois des services de diffusion et du satellite de retransmission permettant cette même diffusion.

Tout récemment, au moment où le Groupe de travail s'apprêtait à terminer son rapport, Vidéotron, la deuxième plus importante entreprise de câblodistribution au Canada, souhaitait acquérir Télé-Métropole, propriétaire de la plus grande station de télévision au Canada, CFTM de Montréal. C'est là un autre exemple d'intégration verticale qui fait problème.

Propriété mixte des médias dans un même marché

Traditionnellement, le CRTC était réticent à l'idée de permettre la propriété de plus d'une station de télévision, de radio MA ou MF dans un même marché, bien qu'un même propriétaire puisse posséder une station de chaque genre, ce qui est assez fréquent. Il a fait cependant une exception lors de l'octroi de la licence au réseau français Quatre Saisons à Montréal, une propriété de CFCF, la station anglaise de Montréal, affiliée à CTV. Presque toutes les exceptions à la règle concernent pour le reste la propriété de stations jumelées dans des marchés restreints, situation, semble-t-il, essentielle à la survie d'une station locale.

La propriété mixte est aussi une cause d'inquiétude. Doit-on permettre au propriétaire d'un journal local de posséder les stations de radio et de télévision locales? Peut-on lui accorder en sus le système de câble de cette localité?

La propriété mixte ne fait pas problème uniquement sur le plan local, mais aussi à l'échelle régionale ou provinciale. Les entreprises de Maclean Hunter à Calgary, les intérêts de la famille Irving au Nouveau-Brunswick ou les avoirs de la famille Blackburn à London (Ontario), illustrent bien certains cas types de propriété mixte.

Aux États-Unis, les règlements de la FCC sur la propriété mixte sont détaillés et restrictifs. La propriété de réseaux de télévision, de compagnies de téléphone, de radio ou de télévision ou de journaux desservant un même marché par des entreprises de câblodistribution est interdite. Aucun propriétaire ne peut détenir des intérêts dans plus d'une combinaison de radio MA-MF ou posséder plus d'une station de télévision desservant un seul marché; un propriétaire ne peut détenir des intérêts dans un journal qui dessert un marché donné, et obtenir une licence de radiodiffusion dans le même marché. Ceci a pour effet de limiter chaque participant à un seul média pour un même marché. Malgré tout, le marché américain est si considérable que de grandes entreprises médiatiques ont pu s'y développer.

Conglomérats de médias

En plus de la propriété mixte dans un seul marché, un nombre croissant de grandes entreprises comme les sociétés Southam et Maclean Hunter possède plusieurs médias à l'échelle nationale. Ces conglomérats, spécialisés dans les communications, prennent de plus en plus d'importance au Canada. Ils ont les ressources nécessaires à la recherche et à l'innovation en radiodiffusion ou pour tout autre média. Pourtant, simultanément, leur puissance et leur influence ont eu pour résultat d'inquiéter le public. Que seulement quelques compagnies puissent au Canada exercer une emprise forte et dominante sur les médias et donc sur l'opinion publique doit faire réfléchir.

Appropriation de médias par des conglomérats industriels

Le Rapport du comité sénatorial spécial sur les médias de masse (Davey), la Commission royale sur les groupements de sociétés (Bryce) et la Commission royale sur les quotidiens (Kent), ont porté une attention particulière aux répercussions possibles sur la liberté d'expression et la démocratie au Canada de

l'appropriation de médias par des entreprises n'exercant pas en ce domaine.

La Commission Bryce, dans les cas qu'elle a étudiés, n'a pas découvert de preuves de pressions exercées par ces sociétés en vue d'influencer le contenu rédactionnel, mais elle a noté que le CRTC, dans un énoncé de politique affirmait qu'il tiendrait compte du « degré de participation à d'autres entreprises commerciales susceptibles d'influer sur le rendement des stations de radiodiffusion ». De fait, cependant, « rares sont les cas où ce facteur semble avoir pesé sur les décisions ». Les conclusions de la Commission Bryce étaient exprimées prudemment. Alors qu'elle déclarait n'avoir rien découvert qui justifierait « une exclusion totale » de la propriété de médias de la part d'intérêts étrangers aux médias, elle ajoutait que :

> ce qui importe le plus du point de vue de l'intérêt public, c'est l'invasion de certains médias par d'autres et la possession de certains moyens d'information par des groupes industriels ou commerciaux; ce sont là, à notre avis, les domaines qui doivent retenir notre attention[6].

Considérations sur la politique de propriété des médias

Le CRTC a toujours cru qu'il fallait encourager une certaine diversification de la propriété pour répondre aux exigences de la *Loi sur la radiodifussion* de 1968, selon laquelle « la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait être variée et compréhensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et equilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public[7] ».

Le Comité Davey, dans son rapport de 1970, a découvert que l'industrie de la radiodiffusion et des journaux présente toutes les caractéristiques d'un monopole, puisque le coût pour augmenter les spectateurs, auditeurs ou lecteurs décroît à mesure que ceux-ci sont plus nombreux. Même si le Comité Davey estimait qu'il y avait peu de moyens d'empêcher ces tendances dans la presse écrite, elle faisait remarquer des différences notables, propices à une certaine concurrence dans le domaine de la radiodiffusion. Le comité a surtout fait remarquer que bien que les journaux puissent théoriquement ouvrir leurs pages sans limites à la publicité, le volume de publicité en radio-télévision lui, est réglementé.

Le Comité Davey n'a pas recommandé une réglementation sévère, mais elle a jugé que l'intérêt public pouvait être menacé par une concentration de ces sociétés, en particulier en ce qui touche la propriété mixte et de celle des conglomérats extérieurs aux médias. La plus grande inquiétude du Comité Davey vient cependant de ce que les grandes et puissantes entreprises qui dominent le système n'ont pas consacré leurs ressources pourtant considérables à la réalisation d'objectifs d'intérêts publics, notamment la production d'émissions canadiennes. Le Rapport a même souligné que les grands médias n'ont pas abusé de leur pouvoir en augmentant les prix inconsidérément : « Il s'agit moins d'exploitation du marché que d'un refus d'investir. » Si le Comité a rejeté l'adoption des règlements, semblables à ceux des États-Unis, limitant la propriété mixte et la concentration, il a cependant recommandé que la *Loi sur la*

radiodiffusion comporte des clauses d'intérêt public plus explicites vis-à-vis de la concentration excessive de la propriété[8].

Le *Rapport Bryce* de 1978 a étudié la concentration des médias dans le contexte plus vaste de la concentration dans l'économie globale. Il portait surtout sur les grands conglomérats de médias, la propriété mixte et la propriété, par des intérêts extérieurs aux médias, en radio-télévision ainsi que dans l'édition. La conclusion générale, comme nous l'avons signalé, reste que ce genre de propriété peut engendrer des abus et qu'il faudrait en tenir compte. Les membres de la Commission Bryce ont ajouté que si une loi sur la concurrence pouvait à l'occasion s'avérer un frein utile, « il n'y a aucun instrument pratique de législation ou de réglementation, en vigueur ou envisagé, qui puisse résoudre le problème complètement ». La Commission a noté que « le CRTC est habilité à contrôler la propriété des entreprises de radiodiffusion, mais il est clair que ses décisions s'inspirent de bien d'autres considérations. »

Toutefois, les membres de la Commission recommandèrent que « le CRTC soit investi du pouvoir d'empêcher les propriétaires de stations de radio ou de télévision d'être également propriétaires de journaux ou autres publications qui circulent sur le même marché[9] ».

La même année où la Commission royale sur la concentration des Sociétés présenta son rapport au gouvernement, le CRTC publia un mémoire de son propre Groupe de travail sur la propriété. L'étude concluait que la propriété commune des entreprises de radio-télévision visait une plus grande rentabilité, surtout en télévision, et qu'il n'y avait pas d'effet marqué sur les tarifs publicitaires dans les cas de propriété mixte dans un même marché. L'étude a découvert que les stations, appartenant à des groupes, investissaient moins de leurs recettes à la production d'émissions que ne le font les autres stations. Les stations qui ne sont pas détenues par un groupe investissent relativement plus dans les émissions d'informations que ne le font les stations appartenant à un groupe. De plus, à mesure que le nombre de stations dans un groupe donné augmente, la proportion des heures de grande écoute, réservée aux émissions d'informations, diminue en faveur du divertissement.

Même si la radiodiffusion ne faisait évidemment pas partie du mandat de la Commission Kent, qui présenta son rapport en 1981, celle-ci aborda la question de la propriété mixte dans le domaine des journaux et de la radiodiffusion. Le rapport Kent traita aussi de l'importance de séparer le contenu du support de diffusion dans la structure de propriété de l'édition électronique.

Le rapport a conclu que tant que des médias desservent des marchés différents, au plan géographique, la propriété mixte ne soulève aucun problème d'intérêt public. Par contre la propriété commune dans un même marché réduit la diversité des sources d'information. La commission recommanda que ceux qui avaient des intérêts dans un journal ne soient pas autorisés à posséder un réseau de câblodistribution, une station de radio ou de télévision, dans le cas où 50 p. 100 des auditeurs et spectateurs habitaient la région où le journal était disponible[10].

Se fondant sur les recommandations de la Commission Kent, le gouvernement a émis une directive au CRTC, dont nous avons parlé plus tôt à ce chapitre, décrivant le profil des intérêts d'Irving au Nouveau-Brunswick. Les sociétés

susceptibles d'être touchées comprenaient Southam et Selkirk, puisque Southam détenait des intérêts minoritaires dans Selkirk et qu'elle publiait des quotidiens dans cinq villes où Selkirk exploitait des stations; Maclean Hunter, qui par son contrôle de Sun Publishing, détenait des intérêts dans des quotidiens de trois centres où elle était titulaire de licences de radiodiffusion; la famille Irving, propriétaire de tous les quotidiens de langue anglaise de la province, de la seule station locale de télévision de Saint-Jean, N-B., (desservant toute la province par des relais), et d'une station de radio à Saint-Jean également; et la famille Blackburn qui possédait la *London Free Press*, ainsi que des stations de radio et de télévision dans les villes voisines de London et de Wingham.

La directive semble être restée lettre morte, à l'exception d'une réserve temporaire au sujet de la licence de télévision de Irving. La directive fur annulée par la suite, comme nous l'avons mentionnée précédemment.

La réaction du CRTC à la directive de 1982 était conforme à la tradition d'examiner les questions de propriété cas par cas. Cette méthode a l'avantage d'être souple, mais l'absence de critères solides ne permet pas de juger équitablement tous les cas. L'étude, menée pour le compte de notre Groupe de travail sur les structures de propriété de l'industrie de la radiodiffusion, a attiré l'attention sur« l'absence d'une politique d'ensemble », ajoutant : « Comme on pouvait s'y attendre, la méthode du cas par cas a donné des résultats parfois inconsistants lors des décisions sur les transferts de propriété[11]. »

Évolution de l'approche du CRTC

Si le Conseil n'a pas établi de règlement, il a cependant adopté des normes générales et les a appliquées de façon relativement soutenue. À titre d'exemple, le Conseil a généralement soutenu que la propriété d'entreprises de télévision dans une même région doit être différente de celle du câble, sauf dans des circonstances particulières.

De la même façon, le Conseil décourage habituellement la propriété mixte de journaux et de stations de radiodiffusion dans une même localité. Le conseil a agi selon un principe général, mais quelque peu ambigu pour les besoins de la cause, selon lequel la concentration doit être restreinte, à moins qu'il ne soit clairement établi qu'il en aille de l'intérêt public[12].

Cependant, dès 1976, certaines personnes ont commencé à remettre en question cette opposition à la propriété mixte, y voyant un obstacle à la consolidation de l'industrie canadienne. À cette époque, Mme Jeanne Sauvé, alors ministre des Communications, proposa un réexamen de la politique sur la propriété mixte, car il s'avérait nécessaire d'augmenter le capital disponible pour l'expansion des services et l'amélioration des émissions[13].

Le 9 février 1979, le CRTC publia un avis d'audience publique, reconnaissant la nécessité d'une évaluation en règle de la politique du Conseil sur la propriété, en particulier sur la propriété mixte. Cette audience publique, qui aurait vraiment été la première du genre, fut annulée.

Plus récemment, le Conseil a mis l'accent sur la nécessité de renforcer l'industrie. M. André Bureau, président du CRTC, déclarait dans un discours, en avril 1985, que le Conseil était prêt à « aborder avec une grande souplesse »,

la question de la propriété mixte « afin de renforcer et d'étendre le système de la radiodiffusion canadienne ». Une vive concurence et les coûts de nouveaux services justifiaient, semble-t-il, les allusions aux faiblesses de l'industrie. M. Bureau a constaté que « le Canada n'a tout simplement pas les moyens de se permettre d'échec dans ces secteurs[14] ».

Plusieurs espéraient que le CRTC allaient préciser sa position à propos de la concentration de propriété, au moment de la requête de Power Corporation en vue de l'acquisition de Télé-Métropole. Mais en vain. La requête de Power Corporation, regroupant holdings de grands journaux et intérêts dans des entreprises non médiatiques, soulevait plusieurs des questions de concentration que nous venons de mentionner, mais le CRTC l'a rejetée pour d'autres motifs.

Nécessité d'une politique d'ensemble

Le mandat du Groupe de travail demande que nous fassions des recommandations sur une stratégie industrielle qui tiendrait compte de la concurrence croissante à laquelle les diffuseurs canadiens doivent faire face, et que nous proposions des moyens « pour diminuer les obstacles structurels qui entravent la croissance du système de la radiodiffusion canadienne dans l'économie du pays ». Il est tout à fait légitime que les sociétés canadiennes actives dans le domaine de la radiodiffusion puissent disposer d'une puissance financière suffisante pour se concurrencer de façon efficace.

La concentration de la radiodiffusion canadienne et des médias en général doit s'envisager dans le contexte international. Si cette tendance est à la hausse à l'étranger, nous devrons en tenir compte afin que les modes de propriété au Canada donnent aux entreprises canadiennes de radiodiffusion les moyens d'exploiter de nouvelles techniques comme la télévision en stéréo, de financer de nouveaux services et d'aider à la production d'émissions canadiennes de grande qualité. Comme nous l'avons noté au chapitre 17 qui porte sur la télévision privée, la réalisation des objectifs fixés dépendra de la mise en commun des ressources affectées au Canada à la production d'émissions, au moins tout autant que de dynamisme propre à chaque entreprise.

On a aussi demandé, cependant, au Groupe de travail de proposer une stratégie de développement culturelle tenant compte du rôle de la radiodiffusion canadienne dans notre société. Dans cette optique, nous partageons la préoccupation exprimée il y a plus de quinze ans par le Comité Davey ainsi que dans d'autres rapports par la suite, à savoir que les Canadiens doivent pouvoir compter sur des sources diverses d'information, d'opinions et de divertissements, et que les journalistes, les créateurs et les producteurs aient la possibilité d'œuvrer dans des contextes multiples.

La *Loi sur la radiodiffusion*, dans sa forme actuelle et selon la révision que nous en proposons, exige une recherche de l'équilibre et de la diversité. Le Groupe de travail croit qu'il existe certainement une limite précise au-delà de laquelle la concentration de la propriété et du contrôle sur les médias est incompatible avec ces objectifs. À l'avenir, il faudra s'efforcer de maintenir l'équilibre entre la nécessité d'assurer des assises solides à nos entreprises et

celle de maintenir la liberté d'expression d'opinions divergentes ainsi qu'un climat sain pour nos créateurs et producteurs.

Nos recommandations témoignent de notre acceptation d'un renforcement du degré de concentration des médias. Cependant, l'industrie et le public doivent en connaître les limites acceptables. L'étude, effectuée à la demande du Groupe de travail, suggère qu'il importe d'établir clairement des critères explicites de propriété en termes de part de marché que pourrait desservir une seule entreprise. Nous croyons qu'il faut mettre au point une politique publique précise limitant la part d'un marché donné qu'un diffuseur ou que le propriétaire d'un média pourrait détenir. Pareille approche suppose une définition des marchés auxquels elle s'appliquerait, en tenant compte des facteurs linguistiques et géographiques, ainsi que du degré plus ou moins grand d'empiètement.

Le CRTC devrait donc redéfinir cette question, selon la proposition présentée en 1979, c'est-à-dire entreprendre une recherche en profondeur et tenir des audiences publiques afin de formuler des directives explicites sur la concentration de la propriété. L'examen des cas particuliers sans directives précises provoque des difficultés, mène à la confusion et encourage la controverse. Ces nouveaux critères éviteraient le gaspillage de fonds dans la préparation des demandes au CRTC quand une entreprise envisage un projet d'acquisition douteux. Pour le public, ils affirmeraient clairement que l'inévitable croissance de la concentration dans l'industrie a lieu dans un cadre qui protège la diversité des opinions exprimées à la radio-télévision et dans les médias en général.

Recommandation

Que le CRTC tienne des audiences publiques quant à sa politique vis-à-vis de la concentration de la propriété en radio-télévision et des problèmes qu'elle soulève.

Que le Conseil publie par la suite une déclaration de principe au sujet de la propriété en radio-télévision, élaborée à partir des opinions exprimées durant les audiences.

Que la politique du Conseil sur la propriété reconnaisse que la radiodiffusion en langue française et en langue anglaise forment des entités distinctes d'un système desservant des auditoires aux besoins différents. Que le conseil accorde une attention spéciale au choix des critères relatifs à la propriété mixte dans un même marché.

Notes et références

1. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 83-656, *Instructions au C.R.T.C. sur l'attribution et le renouvellement limités des licences de radiodiffusion des propriétaires de quotidiens*, Ottawa, le 11 août 1983, p. 7.
2. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 83-656, *Op. cit.*, p. 11.
3. C.R.T.C., Avis public 82-123, *Règlement concernant les réseaux de télévision payante*, Ottawa, le 4 novembre 1982, p. 8.
4. C.R.T.C., Décision C.R.T.C. 85-733, Ottawa, le 6 septembre 1985, p. 24.

5. C.R.T.C., Avis public 1981-33, *Appel de demandes de licences de télévision payante*, Ottawa, le 21 avril 1981, p. 8.
6. Canada, ministère des Communications, Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés (Commission Bryce), *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 396-398.
7. *Loi sur la radiodiffusion*, 1968, SRC 1970, chap. B-11, art. 3d).
8. Canada, Sénat, Comité spécial du Sénat sur les moyens de communications de masse (Comité Davey), *Le miroir équivoque*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.
9. Canada, ministère des Communications, Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, *op. cit.*, p. 462.
10. Canada, ministère des Communications, Commission royale sur les quotidiens, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 264-270.
11. Stratavision Inc., « Ownership Structure and Behavior in the Canadian Broadcasting System », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1986, p. 16-20. [traduction].
12. *Ibid.*, p. 18.
13. Jeanne Sauvé, « Increase in Cross Ownership Possible, Sauvé Says », *Broadcaster*, mai 1976, dans Stratavision, *op. cit.*, p. 21.
14. André Bureau, C.R.T.C., « Le C.R.T.C. : économie et réglementation », allocution devant l'Association des analystes financiers de Montréal, le 3 avril 1985, p. 25.

Chapitre 28

Les droits des créateurs

Les droits des créateurs

La radiodiffusion n'est rien sans les œuvres qu'elle transmet et il n'est point d'œuvre sans quelqu'un qui la crée. Aussi, les créateurs sont-ils ceux par qui la vie vient au système. Une politique de la radiodiffusion doit reconnaître leurs droits.

Le créateur a d'abord le droit de recevoir le juste prix de son travail. C'est non seulement une exigence d'équité, c'est en outre l'intérêt bien compris de la radiodiffusion elle-même que des artistes, vivant de ce qu'ils font, soient en mesure de l'alimenter en œuvres canadiennes de qualité. Nous avons indiqué notre préférence pour une politique de la radiodiffusion axée sur les émissions plutôt que sur la technique. Dans cette perspective, le juste salaire de la création devient un principe fondamental d'organisation. Mais comment, à quelles conditions le fixer, voilà ce qui reste à déterminer.

Nous ne sommes pas les premiers à souhaiter, dans cette perspective, qu'on adapte à l'ère des communications la vétuste *Loi sur le droit d'auteur*[1]. Après bien des rapports d'étude[2], le gouvernement déposait en 1984 un Livre blanc sur le droit d'auteur, intitulé *De Gutenberg à Télidon*[3]. Puis, un sous-comité du Comité permanent des communications et de la culture proposait, en octobre 1985, une *Charte des droits des créateurs et créatrices*[4].

En reconnaissant des droits aux auteurs, aux interprètes et même aux radiodiffuseurs, la législation sur le droit d'auteur modèle le marché des produits culturels, où s'échangent notamment des émissions de radio et de télévision. La télédistribution se fût certes développée autrement si la loi avait reconnu aux radiodiffuseurs un droit sur la retransmission de leurs émissions.

Les changements à la loi toucheraient même les œuvres étrangères car le Canada, qui adhère à des conventions internationales sur le droit d'auteur, est tenu d'accorder aux ressortissants des autres pays signataires un traitement égal à celui dont jouissent les Canadiens en la matière. Cette considération en a fait hésiter plusieurs. Gros importateur de produits culturels, le Canada verserait ainsi à l'étranger le flot de dollars qu'il destinait en principe à ses propres créateurs.

Le rapport du sous-comité sur la révision du droit d'auteur propose diverses mesures pour reconnaître et rétribuer l'activité créatrice, étendre le principe du droit d'auteur et préciser la portée des droits moraux. À cette fin serait mise à jour la liste des œuvres protégées, afin d'y inclure celles que produisent les nouvelles techniques. C'est ainsi qu'on reconnaîtrait comme œuvres à part entière, distinctes des œuvres originales qu'elles véhiculent, les enregistrements sonores, les émissions de radio et de télévision et toutes les formes d'exécution artistique. Par rapport à l'œuvre qu'ont d'abord conçue sur papier l'auteur ou le compositeur, ces œuvres secondes sont la source de « droits voisins » dont on imagine l'effet sur la radiodiffusion.

Nous partageons généralement les conclusions du sous-comité qui s'appliquent à la radiodiffusion. Sans reprendre tout le débat, il convient cependant de s'arrêter à certaines d'entre elles qui intéressent notre propos :

- les droits sur les enregistrements sonores et les œuvres d'interprétation;
- les droits sur les émissions de radio et de télévision, y compris le droit de retransmission;
- les dispositions contre le piratage d'œuvres audio-visuelles.

Les droits sur les enregistrements sonores et les œuvres d'interprétation

Selon la loi en vigueur, les compositeurs et les paroliers ont le droit de réclamer des redevances pour l'exécution, la transmission et la retransmission de leurs œuvres. Le sous-comité sur la révision du droit d'auteur propose d'accorder des droits analogues aux artistes sur leurs interprétations et aux producteurs sur leurs enregistrements sonores.

Le gouvernement a exprimé son accord de principe[5]. Mais certains s'opposent à la reconnaissance d'un droit aux producteurs. Ce droit, disent-ils, rendrait certainement plus coûteux l'usage des enregistrements sonores canadiens et nuirait sans doute à leur diffusion, d'autant qu'il n'existe pas aux États-Unis. Par ailleurs, les producteurs bénéficient déjà d'un avantage indirect dans la publicité que reçoivent les enregistrements sonores diffusés à la radio et à la télévision.

Ces objections visent non le principe du droit mais son application. La valeur des redevances que retireraient les producteurs dépend d'une négociation qui reste à faire. La loi se borne à en reconnaître le fondement. Or, les radiodiffuseurs recourent aux enregistrements sonores pour attirer ou conserver un auditoire et il est juste que les producteurs en profitent aussi.

Quant aux droits qu'on reconnaîtrait aux interprètes, ils ne chambardent rien. Des contrats collectifs, qu'ont signés des associations représentatives comme l'ACTRA et l'Union des artistes, en fixent déjà la valeur et la loi ne viendrait que renforcer la pratique.

Les droits sur les émissions de radio et de télévision

Pour la politique de la radiodiffusion, la reconnaissance d'un droit sur les émissions diffusées a des conséquences plus radicales. Les radiodiffuseurs soutiennent qu'on devrait protéger leurs programmes en soi, indépendamment des œuvres déjà protégées qu'ils comprennent. Le sous-comité admet que composer le programme d'une journée (les radiodiffuseurs emploient l'expression « jour de diffusion ») « nécessite certainement autant de créativité que l'établissement d'une compilation[6] ». Or, les compilations sont protégées : par exemple, l'annuaire des téléphones.

Pour protéger le fruit de cette activité créatrice, le sous-comité identifie quatre droits reliés aux émissions : le droit de reproduction, le droit de transmission, le droit de retransmission et le droit d'autoriser la reproduction ou la transmission. Le droit de retransmission, en effet, évoque seulement les redevances aux radiodiffuseurs, non l'autorisation de retransmettre. Ces quatre droits seraient aussi accordés aux radiodiffuseurs étrangers suivant le principe de réciprocité que prévoient les accords internationaux.

Dans sa réponse au rapport du sous-comité, le gouvernement se réserve toutefois de prévoir dans la loi un traitement différent pour les cas particuliers tels l'enregistrement éphémère d'œuvres en vue de leur diffusion ultérieure et les droits de retransmission sur les programmes des stations locales.

Présentement, quand les câblodistributeurs retransmettent en direct des programmes de radio ou de télévision, ils n'ont pas de compensation à verser ni d'autorisation à demander pour les œuvres que ces programmes contiennent. C'est la Cour de l'Échiquier qui a interprété la loi dans ce sens en 1954[7]. Selon ce jugement, la retransmission simultanée de programmes dans les foyers n'est ni une « radiocommunication » ni une représentation publique des œuvres ainsi diffusées. En conséquence, la retransmission simultanée par le câble n'entraîne pas d'obligation relative aux droits d'auteur[8]. On en déduit généralement que le principe vaut aussi pour la retransmission par satellite poste à poste[9].

Ceux qui détiennent les droits d'auteur sur les œuvres diffusées trouvent évidemment la situation injuste à leur égard. La retransmission simultanée sans compensation soustrait à leur contrôle une part importante de la diffusion réelle auprès du public. Ni les télédistributeurs qui retransmettent les programmes, ni les radiodiffuseurs dont les programmes sont retransmis ne paient de droits pour le territoire nouveau ainsi ouvert aux œuvres qui composent ces programmes. Les radiodiffuseurs prétendent que les droits acquis pour diffuser des œuvres sur un territoire donné sont exclusifs. Mais si le câble ou le satellite retransmettent ces œuvres sur le même territoire, il paraît évident qu'ils perdent le bénéfice de l'exclusivité. C'est ainsi que les réseaux américains dont les télédistributeurs et Cancom retransmettent les programmes au Canada réclament des droits pour ce supplément d'auditoire.

L'industrie de la télédistribution s'est pourtant vivement opposée à la reconnaissance d'un droit sur la retransmission des émissions. Étant donné l'importance des programmes américains dans l'offre d'émissions, des sommes importantes seraient versées aux radiodiffuseurs américains et aggraveraient le déficit de la balance des paiements, sans compter que les abonnés au câble, déjà taxés[10], feraient les frais de l'opération. Cancom invoque de son côté son rôle unique auprès des populations mal desservies et soutient que le droit de retransmission menace la survie d'un service que rien d'autre ne remplacerait.

On le voit, bien peu contestent la légitimité d'une compensation. Ce qui inspire des craintes, ce sont les conséquences financières. Nous pensons qu'il faut prendre en considération tous ces facteurs. Nous voyons un avantage à reconnaître un droit de retransmission comme l'envisage le sous-comité : il autorise ses détenteurs à exiger des redevances mais pas à empêcher la retransmission. Seront ainsi satisfaits le droit des créateurs à recevoir une juste compensation pour leurs œuvres et l'aspiration légitime du public à recevoir les programmes, puisque les radiodiffuseurs ne pourront pas s'opposer à leur retransmission. Le CRTC conserve, bien entendu, le pouvoir général d'autoriser toute forme de retransmission.

Nous n'oublions pas le cas particulier des communautés isolées. En raison même de cet isolement, les services de radio et de télévision apparaissent, là plus qu'ailleurs, comme des services essentiels, bien que le fardeau financier en soit fort lourd. Le sous-comité sur la révision du droit d'auteur, s'inspirant de

l'exemple américain, évoque une solution ingénieuse que nous approuvons : les petites entreprises de télédistribution au service de collectivités isolées ne seraient tenues qu'à une redevance symbolique. Aux États-Unis, celles qui comptent aussi peu que 500 abonnés versent à ce titre un cent par mois par abonné[11]. Voilà qui respecte les droits des parties en présence. Il ne s'ensuit pas que les créateurs doivent assumer seuls le coût des services aux communautés isolées : les négociations sur la valeur des droits de retransmission permettront de le répartir sur l'ensemble de l'auditoire en fixant les taux en conséquence.

Les programmes américains

Reste à examiner les effets du droit nouveau sur les émissions retransmises des États-Unis. Dans les régions frontalières, que les signaux américains atteignent directement, les droits de retransmission signifient peu de choses. De ce côté-ci, comme le rappelle le sous-comité, « la majorité des entreprises de câblodistribution peuvent capter directement des signaux de réseaux américains ». Par ailleurs, quand des émissions américaines sont diffusées simultanément sur des chaînes canadiennes, les règles relatives à la substitution des signaux identiques font qu'il n'y a pas retransmission d'un signal étranger puisque le télédistributeur y a substitué le signal canadien. Le droit de retransmission aurait donc là aussi peu d'effets.

Le problème se complique avec la retransmission au Canada, sans substitution, de signaux américains éloignés. Il a suscité, dans les deux pays, de nombreuses controverses[12].

Soucieux de généraliser le choix qui s'offrait aux régions frontalières, le CRTC a permis dès 1971 l'importation sur le câble de signaux américains en provenance des trois grands réseaux commerciaux (NBC, CBS, ABC) et du réseau public (PBS) de télévision. C'est la politique dite du « 3 + 1 ». En 1983, cette politique était étendue aux services de Cancom, une entreprise qui depuis deux ans desservait par satellite les communautés isolées. L'autorisation accordée à Cancom ranima la controverse.

Les producteurs et les radiodiffuseurs américains qui détiennent les droits d'auteur des émissions retransmises se plaignent de la difficulté à vendre ensuite ces droits sur le marché canadien. Les radiodiffuseurs canadiens qui achètent ces droits pour le marché canadien se plaignent de ne plus pouvoir ainsi en garder l'exclusivité.

En avril 1985, le président de la Federal Communications Commission (FCC), qui régit la télévision américaine, et un porte-parole du département du Commerce des États-Unis ont protesté dans une lettre au CRTC, contre l'admission de Cancom au « 3 + 1 ». Les États-Unis écrivaient-ils, s'inquiètent sérieusement et depuis longtemps de la retransmission par câble, sans autorisation ni contrepartie, de programmes américains. Les auteurs de la lettre priaient instamment le CRTC de réfléchir aux conséquences de ses choix sur les relations des deux pays en matière de communications et appuyaient toute initiative destinée à régler le problème. Puis ils rappelaient qu'à leur conférence de 1985, le premier ministre du Canada, Brian Mulroney, et le président des États-Unis, Ronald Reagan, s'étaient engagés à protéger la propriété intellectuelle et à lutter notamment contre la vente de contrefaçons et autres infractions

aux lois sur le droit d'auteur et les brevets. Reconnaissant qu'il est difficile de supprimer un service une fois que le public en a bénéficié, la FCC et le département du Commerce concluaient qu'il n'était guère avisé de soulever des espoirs et de laisser croître les investissements si une modification prochaine à la loi canadienne sur le droit d'auteur est susceptible d'anéantir ces espoirs et ces investissements[13].

Il est sûr que le silence de la loi canadienne sur les redevances aux ayants droit a facilité l'importation massive de programmes américains, ainsi diffusés au-delà de la zone normale pour laquelle ils avaient accepté de céder leurs droits.

C'est la politique du « 3 + 1 » qui a déclenché le succès percutant de la télévision par câble au Canada. Le câble a amélioré la réception des signaux américains là où on les captait déjà et l'a étendue pour la première fois à des régions éloignées de la frontière. Cancom changeait cependant les règles du jeu car elle se mit à « vendre » les programmes américains en fixant pour chacun un tarif d'abonnement. Cette pratique, que le CRTC juge indispensable à la santé financière de l'entreprise, a provoqué l'indignation des réseaux américians CBS, NBC et ABC, qui s'y sont opposés devant le CRTC, de même que la Canadian Motion Picture Distributors Association, qui représente les distributeurs américains au Canada.

La substitution des signaux identiques et diverses mesures fiscales furent en réalité des solutions réglementaires pour freiner la tendance à l'importation que stimulait la « gratuité » de la retransmission. S'il avait fallu payer des redevances, il est probable que les télédistributeurs et le CRTC se seraient employés à trouver d'autres moyens que l'importation pour accroître l'offre d'émissions au public canadien. C'est dans cette perspective que nous abordons le droit de retransmission, non pas d'ailleurs pour refaire le passé mais pour orienter la radiodiffusion canadienne des prochaines décennies.

Nous proposons qu'on reconnaisse le droit de retransmission. Deux raisons nous y incitent : la justice envers les radiodiffuseurs canadiens et la diffusion des œuvres canadiennes.

Les radiodiffuseurs canadiens détiennent les droits de diffusion de très nombreuses émissions américaines. Laisser les télédistributeurs et Cancom retransmettre gratuitement ces émissions, c'est nier des droits exclusifs légitimement acquis. La substitution obligatoire des signaux permet aux radiodiffuseurs canadiens de récupérer la valeur commerciale des émissions importées en y greffant les messages de leurs annonceurs. Mais c'est là une solution partielle applicable aux seules émissions diffusées simultanément dans les deux pays. Et elle pousse de surcroît les radiodiffuseurs, pour en étendre le bénéfice, à calquer leurs grilles horaires sur celles des réseaux américains.

À supposer que la retransmission eût coûté quelque chose, les distributeurs se seraient interrogés sur la pertinence d'importer à grands frais des programmes composés pour une large part d'émissions dont les droits de diffusion sont déjà acquis au Canada. Plutôt qu'un règlement sur la substitution des signaux, aurait agi alors le droit de retransmission, acheté des radiodiffuseurs canadiens qui détiennent des droits sur les émissions retransmises. Comme l'indique le tableau 28.1, une proportion substantielle des émissions présentées sur les réseaux américains sont aussi accessibles sur les chaînes canadiennes.

Tableau 28.1 Part des émissions américaines* dans l'offre des chaînes anglo-canadiennes (semaines des 29 mars et 5 avril 1986)

	Émissions américaines (%)	
	12 h 30 à 16 h	20 h à 23 h
Toronto	71	80
Montréal	29	38

* Inclut les émissions diffusées au Canada en direct et en différé.
Source : Coopers Lybrand Consulting Group. *Impact of Selected Policy Changes in the Canadian Broadcasting System*, 12 mai 1986, p. 58.

La politique de substitution vise à corriger le déséquilibre d'une situation que rétablirait le respect des droits de propriété dans la diffusion d'émissions. Elle est devenue, en outre, une source de litiges entre le Canada et les États-Unis. Bien que ce second motif ne soit pas en soi déterminant, une meilleure politique ferait d'une pierre deux coups : elle calmerait les inquiétudes des milieux américains qui, à juste titre, s'estiment lésés et celles des milieux canadiens qui voient dans l'ouverture sans frein à l'importation un obstacle à la canadianisation des ondes.

Reconnaître le droit de retransmission, c'est poser comme principe l'obligation de payer les émissions de télévision, y compris les émissions étrangères. Une fois ce principe établi, on peut s'interroger sur le mode de paiement lui-même, ce qu'on répugne à faire quand on jouit de la retransmission gratuite.

À bien des égards, le droit de retransmission que propose le sous-comité des Communes reste insatisfaisant. Les producteurs préféreraient certainement exploiter leurs droits plus librement. Or, le droit de retransmission ainsi défini leur vaut des redevances mais leur dénie le pouvoir de s'opposer à la retransmission comme telle. Aussi faudra-t-il maintenir les mesures réglementaires destinées à protéger les radiodiffuseurs canadiens, notamment la substitution des signaux identiques. Le droit de retransmission est en vérité une obligation d'assumer le coût de la retransmission et nous avons examiné une façon plus efficace de le faire.

La retransmission au Canada des émission américaines se fait traditionnellement par relais micro-ondes. Il est désormais possible, cependant, de capter les signaux américains en un seul lieu, puis de les retransmettre via satellite partout au pays. Cette évolution technique nous suggère une solution fondée sur la centralisation des droits relatifs aux émissions américaines, à l'exclusion de ceux que détiennent déjà des Canadiens.

Voici les principaux éléments de cette solution :

a) Serait formée une société sans but lucratif, propriété commune des radiodiffuseurs canadiens, publics et privés.
b) Cette société acquerrait les droits pour le Canada de toutes les émissions diffusées sur les réseaux américains, sauf les droits que des radiodiffuseurs canadiens auraient déjà achetés sur le marché libre.
c) Les quatre réseaux américains du « 3 + 1 » seraient relayés à l'ensemble du pays via satellite, à partir de certains postes le long de la frontière

canado-américaine, probablement les installations des radiodiffuseurs eux-mêmes.

d) Comme seraient détenus au Canada les droits de diffusion de toutes les émissions qui composent les programmes de ces réseaux, les messages publicitaires américains seraient supprimés et la société pourrait vendre ce temps d'antenne aux annonceurs canadiens ou l'employer autrement à son gré.

e) La substitution de signaux qui est présentement de règle pour protéger les radiodiffuseurs canadiens serait maintenue ou renforcée. Le temps d'antenne inoccupé serait offert à l'extérieur : le CRTC déciderait de l'usage, après consultation des radiodiffuseurs canadiens et du grand public.

f) Les émissions relayées par satellite remplaceraient peu à peu, sur le câble, celles que les télédistributeurs retransmettent maintenant par liaison micro-ondes et c'est le CRTC qui en réglementerait le prix.

g) Les profits de la société serviraient à financer la diffusion d'émissions canadiennes sur les chaînes canadiennes, de manière à équilibrer l'offre d'émissions canadiennes et américaines dans l'ensemble du système.

La Société confierait à Cancom le soin de régler avec les câblodistributeurs, conformément à ce projet, l'achat des quatre signaux américains et les détails techniques de leur distribution par satellite. Cancom est déjà équipée pour jouer ce rôle et pourrait intégrer les signaux à son service de transmission directe. La distribution se ferait au moyen d'un signal brouillé pour empêcher toute réception non autorisée et toute rediffusion sur le territoire américain.

Des arrangements négociés selon ces dispositions nous paraissent à plusieurs égards préférables à la situation actuelle et d'autant qu'ils mettent à profit la capacité canadienne de transmission par satellite.

D'abord, et même surtout, le projet répond à l'attente des Canadiens, en maintenant l'accès aux quatre chaînes américaines, sans les inconvénients des arrangements en vigueur. Tous les droits sur les émissions américaines seraient acquis en bonne et due forme, ce qui apaiserait la plainte des États-Unis quant au piratage de leurs signaux. Comme les émissions, dûment payées, seraient dégagées de la publicité américaine, les radiodiffuseurs canadiens ne subiraient plus l'empiétement sur leur marché des annonceurs américains. Les dispositions fiscales (C-58) qui dissuadent les entreprises canadiennes d'annoncer aux États-Unis deviendraient superflues car aux émissions américaines seraient rattachée une publicité canadienne.

Si la loi sur le droit d'auteur reconnaissait le droit de retransmission, il ne s'ensuivrait pas un déplacement de fonds considérable vers les États-Unis. Au lieu de se borner à relayer au Canada des programmes entièrement étrangers, on en tirerait le moyen de financer équitablement les émissions canadiennes. La distribution via satellite, contrairement au câble, ignore les distances de sorte qu'on pourrait acheminer les programmes américains à moindre coût jusqu'aux petites localités isolées. Il y aurait même lieu de niveler les tarifs d'abonnement en répartissant le coût sur l'ensemble du territoire canadien.

Non seulement ce projet résout-il plusieurs problèmes, mais encore il raffermit grandement la souveraineté culturelle du Canada. Il renforce la tendance à confier les droits de diffusion au Canada aux diffuseurs canadiens et

incite les annonceurs à considérer le Canada comme un marché distinct des États-Unis. Il accroît en outre l'autorité du CRTC sur la radiodiffusion au Canada sans rien retirer aux téléspectateurs canadiens.

Nous nous sommes assurés que ce projet est techniquement réalisable. Nous avons dû nous limiter, toutefois, à une évaluation préliminaire de sa faisabilité. Il faudrait examiner attentivement les obstacles et proposer des moyens pour les surmonter. Nous pensons qu'une étude s'impose et qu'elle en vaut la peine.

Recommandation

Que la *Loi sur le droit d'auteur* reconnaisse et, en conséquence, protège les enregistrements sonores comme des œuvres à part entière, distinctes des œuvres originales qu'elles véhiculent.

Que la *Loi sur le droit d'auteur* reconnaisse le droit des artistes interprètes sur l'interprétation qu'ils font d'une œuvre.

Que la *Loi sur le droit d'auteur* reconnaisse aussi un droit de retransmission. Que les critères choisis pour en fixer le taux incluent le coût de la retransmission et les caractéristiques de la radiodiffusion dans les localités isolées.

Que les droits de retransmission afférents aux émissions dont les droits sont déjà détenus au Canada soient versés aux détenteurs canadiens.

Que le ministère des Communications étudie la possibilité de substituer à la politique dite du « 3 + 1 » le projet suivant : une société mixte sans but lucratif, propriété des radiodiffuseurs canadiens publics et privés, acquerrait les droits de diffusion au Canada des émissions américaines et retransmettrait via satellite sur tout le territoire les programmes des quatre réseaux américains présentement acheminés au Canada au moyen de relais micro-ondes.

Les dispositions contre le piratage

À moins de consentir à une très lourde surveillance, on ne peut complètement empêcher les usagers de capter sans autorisation des signaux qui ne leur sont pas destinés. Une politique de la radiodiffusion doit pourtant endiguer la réception pirate des signaux.

Les radiodiffuseurs et les câblodistributeurs qui ont témoigné devant le Groupe de travail du CRTC sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal desservies ont réclamé pour la plupart une application plus énergique des lois en vigueur à cet effet. Et le Groupe de travail, que présidait Paul Klingle, de convenir ce qui suit :

> Il doit être clair aux yeux de tous que cette pratique lèse les droits de propriété des propriétaires des émissions, ce qui empêche des gens du milieu artistique d'être rémunérés pour leur travail[14].

Nous croyons nous aussi que des mesures s'imposent qui visent plus à protéger

les créateurs qu'à pourchasser les téléspectateurs clandestins. Aussi, bien que le Code criminel et la *Loi sur la radio* comportent des dispositions qui entraînent des poursuites contre les contrevenants, nous songeons à pourvoir d'un recours judiciaire les ayants droit. C'est la voie qu'on a retenue aux États-Unis où le *Cable Communications Policy Act*[15], qui protège les droits de propriété sur les signaux de radiodiffusion, distingue nettement les signaux qu'on peut recevoir sans payer et les autres.

La législation américaine sur le câble interdit non seulement le piratage mais la fabrication et la distribution des décodeurs non autorisés qui le rendent possible (article 633). L'interdiction, qui s'étend au piratage des signaux satellites, prévoit cependant une exception pour les personnes qui capteraient un signal non codé en vue d'un usage privé, là où n'existe encore aucun système de mise en marché; ou pour les personnes qui, là où existe un système de mise en marché, auraient obtenu une autorisation spéciale (article 705).

Nous proposons que le Parlement adopte des dispositions semblables, compte tenu du système canadien. L'objectif est double : réserver l'exploitation commerciale des programmes télévisés à ceux que l'autorité réglementaire et les détenteurs de droits ont agréés; et pourvoir de recours les détenteurs de droits pour qu'ils défendent eux-mêmes leurs intérêts. La répression du piratage est inhérente à un régime de marché fondé sur le droit de propriété.

Recommandation

Que les télédistributeurs et les personnes qui détiennent des droits sur les émissions soient pourvues d'un recours devant les tribunaux civils afin que soit interrompue toute réception non autorisée de leurs signaux et toute fabrication ou distribution de décodeurs illégaux; et afin qu'eux-mêmes soient indemnisés pour les dommages dus à ces agissements.

Que les détenteurs de droits sur les émissions relayées par satellite et principalement destinées aux télédistributeurs, pour retransmission à leurs abonnés, puissent s'adresser aux tribunaux afin que cessent la réception non autorisée de leurs signaux et la fabrication ou la vente de décodeurs illégaux; et afin qu'eux-mêmes soient indemnisés pour les dommages dus à ces agissements. Qu'on fasse exception à cette règle pour les personnes qui capteraient un signal non codé en vue d'un usage privé, là où n'existe encore aucun système de mise en marché.

Notes et références

1. *Loi sur le droit d'auteur*, S.R.C. 1970, ch. C-30.
2. Voir Commission royale sur les brevets, le droit d'auteur, les marques de commerce et les dessins industriels (Commission Ilsley), *Rapport sur le droit d'auteur*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1958; Conseil économique du Canada, *Rapport sur la propriété intellectuelle et industrielle*, Ottawa, Information Canada et A.A. Keyes et C. Brunet, *Le droit d'auteur au Canada – Propositions pour la révision de la loi*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1977.
3. Canada, ministère des Communications et ministère de la Consommation et des Corporations, *De Gutenberg à Télidon – Livre blanc sur le droit d'auteur*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

4. Canada, Chambre des communes, sous-comité du Comité permanent des communications et de la culture sur la révision du droit d'auteur, *Une Charte des droits des créateurs et créatrices*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, octobre 1985.
5. Canada, ministère des Communications, « Réponse du gouvernement au Rapport du sous-comité sur le droit d'auteur », février 1986.
6. *Une charte des droits des créateurs et créatrices*, *op. cit.*, octobre 1985, p. 62.
7. *Canadian Admiral Corp Ltd. c. Rediffusion*, Ex. C.R. 382, 1954.
8. Voir Victor Nabhan, « La télévision par câble et le droit d'auteur au Canada », *Revue canadienne du droit d'auteur*, vol. 2, 1982, p. 8.
9. Victor Nabhan, « Les satellites et le droit d'auteur au Canada », Revue Canadienne du droit d'auteur, 1983, p. 9, David W. Tarbet "Use of American Broadcast Signals by Canadian Cable Networks, The Cancom Decision", *Buffalo Law Review*, vol. 32, 1983, p. 731 et John D. Hylton et Gary Maavara, "The Interaction of Copyright Law and Broadcasting Policy", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, décembre 1985.
10. Les abonnés des entreprises de télédistribution paient une taxe de 8 p. 100 sur le tarif d'abonnement. Cette taxe a été instituée pour alimenter le fonds de soutien à la production télévisée de Téléfilm Canada.
11. *Une charte des droits des créateurs et créatrices*, *op. cit.*, p. 92.
12. Voir Thomas J. Cryan et James S. Crane, "International Telecommunications Piracy: Protecting U.S. Satellite Signals from Unauthorized Reception Abroad", New York University, *Journal of International Law and Policy*, vol. 17, 1985, p. 851.
13. Video World Inc., "The Role of Satellites in the Canadian Broadcasting System", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, février 1986, p. 111.
14. C.R.T.C., *Le choix, à quel prix?*, rapport du Groupe de travail sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal desservies, (Rapport Klingle), Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 53.
15. Les articles 633 et 705 du *Cable Communications Policy Act of 1984* contiennent des dispositions prohibant la réception illégale de signaux non autorisés par câble ou par satellite et prévoient que les parties lésées peuvent s'adresser aux tribunaux afin de faire cesser la réception non autorisée de même que la fabrication et la vente de matériel de décodage non autorisé. Voir aussi Anthony F. Lo Frisco, *Television Piracy*, New York, Practising Law Institute, 1985 et George R. Borsari, Sr. Gary L. Christensen, *A Practical Guide to the Cable Communications Policy Act of 1984*, New York, Practising Law Institute, 1985.

X

CONCLUSIONS

Chapitre 29

Le financement de nos recommandations

Le financement de nos recommandations

Introduction

Nous n'avons pas tardé à constater que la mise en forme de la radiodiffusion canadienne était une question de gros sous. Particulièrement, si on entrevoit un meilleur programme canadien de dramatiques et de variétés. Les sources de financement ne manquent pas. On peut même envisager une nouvelle répartition des recettes actuelles. Mais il demeure qu'il faudra y mettre le prix. Les belles paroles quant à la souveraineté culturelle, l'identité canadienne ou l'expression culturelle, sont de peu d'effets en dehors du champ de la rhétorique pure.

Le Groupe de travail a jugé qu'il devait donner une idée, même générale, de l'importance et de la provenance des fonds nécessaires à la mise en pratique de ses recommandations. Nous proposons certains changements considérables, mais nous nous sommes rivés à la réalité au moins sur trois points. Tout d'abord, le déséquilibre croissant entre les émissions canadiennes et les émissions étrangères diffusées par nos services de radiodiffusion ne peut être redressé sans mise de fonds considérable à la production des émissions canadiennes. Ensuite, dans la mesure du possible, nous avons mené notre quête de crédits à l'intérieur du système même de la radiodiffusion, que ce soit par une réaffectation des ressources, une meilleure organisation ou la modification des structures et des modes de fonctionnement à des fins d'efficacité. Enfin, nous ne prétendons pas que notre évaluation des coûts et des sources de financement est exacte mais elle se fonde sur des données plausibles et vérifiées.

Nous recherchions des données claires et précises; nous avons souvent trouvé l'absence et l'inconsistance. Par exemple, c'est le néant quant aux relevés de dépenses annuels chez les radiodiffuseurs publics et privés en matière de dramatiques ou d'émissions pour enfants. Nous avons dû commander à Statistique Canada une étude qui nous éclairerait à ce sujet. Le chapitre 17 contient un sommaire de cette étude et nous y faisons référence au cours de l'analyse qui suit.

Il a été également difficile de cerner les coûts réels des divers postes du budget de la Société Radio-Canada. La Société nous a réservé, en général, le meilleur accueil, mais notre enquête coïncidait justement avec la mise en place de nouveaux systèmes d'information financière et administrative. Nous croyons toutefois qu'à la lumière des renseignements disponibles, nous pouvons mesurer d'assez près les répercussions financières de nos recommandations relatives à Radio-Canada.

Enfin, l'approximation du coût des modifications proposées rappelle la démarche d'un parti politique qui cherche à quantifier le prix de son programme électoral. Des bribes d'information se soustraient toujours à la meilleure recherche. Le coût réel d'une proposition n'est pas vraiment connu tant qu'elle n'a pas été scrutée à fond. Au demeurant, la compilation des données que nous avons sollicitées ou recueillies à diverses sources nous ont permis d'établir, nous le croyons, un bon état indicatif des coûts et des revenus.

Nous trouvons à redire du mode actuel d'enquête annuelle sur les télédiffuseurs. Il faut le modifier afin d'obtenir les coûts précis de chaque catégorie d'émissions. On pourrait alors tracer l'évolution des dépenses en utilisant comme année de référence — l'année qui s'est terminée le 31 août 1985, selon l'étude spéciale menée pour le compte du Groupe de travail.

Recommandation

Que l'enquête statistique annuelle de Statistique Canada sur les télédiffuseurs canadiens soit modifiée de manière à recueillir des données sur les dépenses de programmation canadienne et étrangère dans chaque catégorie d'émissions.

Coût de la mise en œuvre

La plupart de nos recommandations ont des incidences monétaires, que ce soit pour assurer une meilleure « couverture » de l'information régionale négligée au Québec, offrir le service de radio stéréo de Radio-Canada à un plus grand nombre de Canadiens ou créer de nouvelles chaînes de télévision de langues française et anglaise.

Nous présentons, au tableau 29.1, tous les postes de dépenses proposés, accompagnés d'une grille des coûts, et de remarques quant à leurs répercussions financières. Nous avons précisé les cas d'évaluation difficile.

Dépenses de Radio-Canada

Notre principale recommandation touchant Radio-Canada est une définition plus précise de son mandat. Au lieu d'équilibrer un programme d'émissions canadiennes et étrangères, Radio-Canada devrait être essentiellement une source d'émissions canadiennes. Au niveau de l'information, Radio-Canada doit toujours répondre au plus large éventail d'intérêts canadiens tout en s'érigeant diffuseur de dernière instance des minorités françaises ou anglaises mal desservies, des autochtones, des agriculteurs et d'autres groupes ou communautés.

Nos recommandations sur l'information à Radio-Canada ne sont pas des mesures d'épargne. Il faudra des investissements supplémentaires pour doter des services d'information envisagés les régions dépourvues de station de Radio-Canada et de ses actualités. De la même manière, nous n'envisageons pas que les recettes du nouveau canal d'informations permettront de financer les services de Radio-Canada, mais d'améliorer la couverture déficiente de l'actualité étrangère, grâce à un plus grand nombre de correspondants canadiens.

Il existe néanmoins un secteur de Radio-Canada où nous recommandons des économies d'énergie et d'argent : celui de la production régionale. Au réseau anglais, nous recommandons que toutes les stations de Radio-Canada, à l'exception de cinq d'entre elles, se limitent à la production d'émissions d'information, notamment des téléjournaux et des émissions spécifiques de début de soirée. Dans le cas des capitales provinciales, on ajouterait des magazines d'affaires publiques. Cependant, suivant nos recommandations au chapitre 10,

Table 29.1 Coût de la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail

Poste de dépense	Coût	Observations
1. **Radiodiffusion autochtone** – Augmenter les crédits du Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion pour couvrir les coûts de partage d'un transpondeur de satellite avec Radio-Canada.	2 à 3 millions $	L'option d'un transpondeur collectif pour le relais des émissions autochtones serait une mesure provisoire, en attendant d'autres dispositions de retransmission par satellite des émissions en langues autochtones.
2. **Programmation de Radio-Canada** A. **Information**		
– Créer des services locaux d'information radio dans les régions du Canada qui n'ont pas accès aux bulletins de nouvelles ni aux émissions d'actualité du réseau anglais de radio de Radio-Canada.	Radio-Canada évalue à 13 millions de dollars échelonnés sur une période initiale de 5 ans, la prestation d'un service de radio local à 19 colectivités non desservies (soit un peu plus de 2 millions de dollars par an). Le coût du service d'information local comprend des immobilisations moyennes d'environ 300 000 $ et des frais d'exploitation moyens d'environ 160 000 $ par an.	Ce service pourrait être instauré à mesure que les fonds deviennent disponibles. Le Groupe d'étude souscrit au principe de combler le plus efficacement possible les lacunes que présente la couverture de l'actualité par Radio-Canada.
– Ouvrir des bureaux dans les principales régions du Québec où Radio-Canada ne dispose pas de journalistes en place (Abitibi, Estrie, Mauricie, etc.).	Le coût d'administration de chacun de ces bureaux serait d'environ 400 000 $ par an. Si l'on ouvrait trois bureaux, les coûts annuels seraient de 1,2 million de dollars.	Cette recommandation est liée à nos recommandations concernant la réorganisation du service de Radio-Canada dans l'est du Québec.
– Produire, au cours d'une période d'essai de 3 à 5 ans, un journal télévisé régional de langue française à Chicoutimi, qui serait diffusé par la station affiliée locale de Radio-Canada.	Coût estimatif de 700 000 $ par an.	Cette recommandation est aussi liée à la réorganisation des services de Radio-Canada en langue française au Québec.

Table 29.1 Coût de la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail

– Créer un canal anglais réservé aux informations et établir un canal français partiellement réservé aux informations. Ces canaux vont de pair avec l'établissement de services d'information supplémentaires à l'étranger.	Le coût dépend de l'envergure des nouveaux services et pourrait varier de 20 à 35 millions de dollars. Le coût relatif à chaque correspondant à l'étranger est évalué à 300 000 $.	Les recettes proviendraient des sociétés de télédistribution, en fonction du nombre d'abonnés, ainsi que de la publicité nationale. Avec une redevance de 25 ¢ par abonné à un réseau câblé de services de base ou étendus offrant des services facultatifs, cette initiative s'autofinancerait.
B. Émissions de divertissement : en période de grande écoute		
– Concentrer et renforcer la production d'émissions anglaises autres que les bulletins de nouvelles, les magazines d'actualités et les sports, à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver. Id. pour les productions de langue française à Montréal, Ottawa, Québec et Moncton.	Cette initiative suppose, en partie, la restructuration des dépenses au sein de chaque région. Toutefois, dans la mesure où la production régionale serait renforcée, ces dépenses s'intégreraient à celles de réseau pour la production de programmes canadiens.	La recommandation du Groupe de travail est de renforcer la production des émissions de télévision de Radio-Canada en région, en concentrant la production d'émissions de divertissement à une seule station par région. Cette recommandation va de pair avec celle relative au rôle de Télé-Canada en région.
– Augmenter les redevances versées actuellement par Radio-Canada à la diffusion des émissions canadiennes réalisées par des indépendants.	Le coût supplémentaire de ce changement est évalué à 15 millions de dollars.	Cette initiative aurait pour résultat une augmentation des redevances versées par Radio-Canada à 40 %. L'hypothèse est que le Fonds de développement doublerait la mise.
– Augmenter le pourcentage d'émissions canadiennes diffusées entre 19 h et 23 h aux réseaux français et anglais de télévision de Radio-Canada.	Il en coûterait à Radio-Canada les montants estimatifs suivants pour faire passer le programme canadien, en période de grande écoute, du niveau actuel de 80 % : à 85% : de 10 à 12 millions de dollars à 90% : de 20 à 24 millions de dollars	Il existe fort peu d'émissions canadiennes de divertissement en soirée. La recommandation du Groupe de travail aurait pour effet de faire augmenter la teneur canadienne de Radio-Canada pendant ces heures. Si le Fonds de développement était reconduit après 1987, le

	à 95% : de 30 à 36 millions de dollars Les coûts seraient les mêmes pour Téléfilm Canada, si bien que les dépenses totales équivaudraient au double de ces chiffres (voir le point 8 ci-dessous). La Société estime qu'elle pourrait perdre également de 30 à 50 millions de dollars en recettes publicitaires, si elle portait le contenu canadien à 95 %, mais le dégrèvement fiscal proposé devrait diminuer considérablement ces pertes.	financement de Téléfilm Canada se trouverait renouvelé automatiquement.
– Accroître le pourcentage d'émissions canadiennes diffusées le jour aux réseaux français et anglais de télévision de Radio-Canada.	Le coût estimatif pour Radio-Canada se situe entre 10 et 15 millions de dollars. La part des coûts assumés par le Fonds de développement serait proportionnelle à l'utilisation de productions des indépendants pour les enfants dans le cadre de la canadianisation de son programme.	Les coûts varient en fonction du pourcentage d'émissions canadiennes diffusées en dehors des périodes de grande écoute.
3. **Distribution des services de Radio-Canada** – Assurer les services de Radio-Canada aux collectivités autochtones isolées. – Assurer les services de Radio-Canada aux minorités francophones à l'extérieur du Québec.	L'extension des services de Radio-Canada devrait se poursuivre à mesure que l'on disposera des fonds.	Cette extension des services fait partie du mandat de Radio-Canada, à titre de radiodiffuseur de dernière instance, au service des Canadiens qui, autrement, seraient laissés pour compte.

Table 29.1 Coût de la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail

– Remplacer intégralement les 14 stations de radio affiliées à Radio-Canada.	De 5 à 6 millions de dollars pour la mise en place des nouveaux émetteurs.	Cette dépense pourrait s'échelonner sur plusieurs années.
– Étendre le rayonnement de la radio stéréo de Radio-Canada en anglais et en français.	Un investissement de 37 millions de dollars pour le service stéréo de langue anglaise ferait passer la pénétration de 72 %, comme c'est le cas actuellement, à plus de 96 %. Dans un premier temps, des dépenses de 10 millions de dollars porteraient le rayonnement à 82 %. Les coûts d'extension du service en français, en vue de desservir toutes les agglomérations d'au moins 40 000 habitants, se chiffreraient à 3 millions de dollars.	A l'heure actuelle, des centres de l'importance de Victoria, Sudbury et Charlottetown ne peuvent capter les émissions stéréo de Radio-Canada. L'extension du service pourrait se faire en plusieurs années.
– Négocier avec les stations affiliées de télévision anglaise et francaise de Radio-Canada, pour qu'elles diffusent la totalité des émissions réseau.	Les coûts varient en fonction du degré de remplacement des stations affiliées par des émetteurs et du pourcentage d'émissions réseau distribuées par les stations affiliées. Au total, toutefois, ces coûts ne devraient pas être trop élevés.	La révision des contrats d'affiliation à Radio-Canada est déjà en cours. L'issue du processus sera déterminée par les décisions relatives à la teneur canadienne du programme de Radio-Canada et par les mesures prises en vue d'augmenter les recettes publicitaires des émissions canadiennes. Bien que dans l'immédiat, on ne prévoie pas de perte financière, il faut envisager la possibilité d'une baisse des cotes d'écoute, si les émissions locales sont remplacées par des programmes réseau.
– Ouvrir une station de télévision anglaise de Radio-Canada au Nouveau-Brunswick.	Radio-Canada consacre déjà des montants considérables à la diffusion d'émissions à sa station affiliée du Nouveau-Brunswick. La création d'une station entraînerait des coûts	Le Nouveau-Brunswick est actuellement la seule province qui ne possède pas de station de télévision de langue anglaise de Radio-Canada. La création d'une station assurerait la diffusion

	supplémentaires de 25 à 28 millions de dollars en immobilisations et de 1,5 million de dollars par an en frais d'exploitation.	de toutes les émissions réseau dans la province.
4. **Ombudsman de Radio-Canada** – Créer la fonction d'ombudsman de Radio-Canada et nommer au sein de la Société deux titulaires, responsables respectivement des services anglais et français.	De 500 000 $ à 750 000 $ par an.	A cette fin, les fonds supplémentaires devraient provenir de crédits parlementaires.
5. **Radio privée et enregistrements sonores** – Inciter les radiodiffuseurs privés à aider davantage FACTOR/CTL et MUSICACTION.	La méthode préconisée permettrait de libérer des fonds supplémentaires pour aider à la production d'enregistrements sonores canadiens.	Ces deux organismes mettront l'accent sur les catégories commerciales d'enregistrements.
– Accorder une aide gouvernementale accrue aux enregistrements sonores canadiens, en mettant l'accent sur des besoins minoritaires non comblés par FACTOR/CTL ou MUSICACTION.	Le Groupe de travail est d'avis qu'il faudrait investir au moins 5 millions de dollars de fonds publics par an pour aider à la production d'enregistrements sonores canadiens, afin de satisfaire les publics minoritaires désireux d'écouter de la musique peu susceptible d'être financée par des organismes industriels.	Des fonds supplémentaires ont été engagés en vertu d'un programme annoncé récement par le ministre des Communications.

Table 29.1 Coût de la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail

6. **Télévision privée** – Au moyen des conditions de licence, obliger les radiodiffuseurs privés à contribuer davantage au financement des émissions canadiennes.	Les redevances versées par les radiodiffuseurs privés pour la distribution d'émissions canadiennes seraient doublées par le Fonds de développement. Si Téléfilm engageait, par exemple, 35 millions de dollars en 1987-1988, il faudrait que les radiodiffuseurs privés versent 35 millions de dollars sous forme de redevances. Cette initiative ne doit pas être prise au détriment des bulletins d'informations et des émissions d'actualité, qui doivent par ailleurs faire l'objet d'un financement suffisant.	L'aide Téléfilm devrait être conditionnelle à la contribution de redevances (le Groupe de travail suggère un minimum de 15%) pour couvrir les coûts de production. Les conditions d'autorisation du CRTC varieraient d'un radiodiffuseur à l'autre et entre les secteurs français et anglais. À l'heure actuelle, la couverture de l'actualité est mieux assurée en anglais qu'en français; les émissions canadiennes de divertissement sont la plus grande faiblesse de la télévision anglaise.
7. **Télé-Canada** – Créer un nouveau service non commercial en français et en anglais mettant l'accent sur les émissions pour enfants, les documentaires et les magazines artistiques, de même que sur les productions indépendantes en provenance des régions. Le réseau retransmettrait également des émissions venant d'autres radiodiffuseurs.	Le budget de la première année serait de 45 à 50 millions de dollars et grimperait à plus de 100 millions de dollars sur une période de 5 ans. Des fonds supplémentaires proviendraient de l'Office national du film, des gouvernements provinciaux et de Téléfilm Canada, et le réseau diffuserait des reprises d'émissions canadiennes.	Télé-Canada percevrait des câblodistributeurs des redevances fixées en fonction du nombre d'abonnés, que l'on pourrait établir dans un premier temps à 75 ¢ par abonée pour élever ce montant de 25 ¢ par an, jusqu'à concurrence de 1,50 $. Par la suite, les redressements se feraient au rythme de l'inflation. Les tarifs d'abonnement au câble seraient rajustés suivant les modalités proposées au chapitre 24.
8. **Le Fonds de développement** – Reconduire le Fonds de développement pour un deuxième mandat quinquennal de 1988 à 1993.	Le niveau de financement jugé satisfaisant pour le Fonds de développement serait de 75 millions de dollars en 1987-1988, montant qui devrait être augmenté chaque année, au moins au rythme de l'inflation pour les cinq prochaines années.	Le coût du Fonds de développement serait compensé par les recettes fiscales provenant de la taxe imposée sur les abonnements au câble à raison de 5 % pour le service de base et de 10 % pour les services facultatifs.

9. **Stimulant fiscal à l'intention des annonceurs** – Dégrever de 150 % les coûts de publicité des émissions pour enfants, des dramatiques, des émissions de variétés, des arts et des documentaires qui obtiennent 10 points selon les critères de définition des programmes canadiens du CRTC.	Le coût estimatif maximum pour ce dégrèvement serait de 29 millions de dollars. Mais, comme cette mesure aurait pour effet d'accroître les recettes publicitaires des émissions canadiennes, la production candienne s'en trouverait renforcée.	Cette proposition est complémentaire à la reconduction du mandat du Fonds de développement, du relèvement du contenu canadien de Radio-Canada et des récentes initiatives du CRTC pour renforcer la programmation canadienne dans ces catégories.
10. **Recherche et réglementation** – Le CRTC devrait adopter une stratégie pour faire respecter les règlements et les conditions d'autorisation des radiodiffuseurs; par ailleurs, le ministère des Communications et le CRTC devraient augmenter considérablement les fonds consacrés à la recherche.	Sans une connaissance détaillée du mode de fonctionnement du CRTC, il est difficile de déterminer quels seraient les coûts exacts de la stratégie d'application des règlements. Nous estimons toutefois qu'il en coûterait de 5 à 7 millions de dollars.	Le CRTC perçoit actuellement des redevances de loin supérieures aux dépenses engagées pour la réglementation de l'industrie. Il bénéficie donc d'un excédent qui pourrait servir aux dépenses supplémentaires. Une augmentation de l'autoréglementation pourrait permettre de réduire les coûts.
– Créer une banque de données des décisions du CRTC, financer divers groupes de citoyens chargés d'observer l'évolution et de participer à l'élaboration de la politique en matière de radiodiffusion, et créer un poste d'agent de participation publique dans chaque bureau régional du CRTC.	Mettre en place cette mesure coûterait de 1 à 1,5 million de dollars.	Comme nous l'avons déjà signalé, les recettes provenant des redevances de radiodiffusion sont supérieures aux dépenses du CRTC.

l'économie réalisée devrait non pas être affectée ailleurs, mais réinvestie à la production régionale. L'idée est d'accroître ce secteur de production, non seulement dans l'intérêt du réseau, mais en faveur de ces régions mêmes.

Les stations du réseau français de Radio-Canada, sauf quatre, remaniées selon la réorganisation proposée au chapitre 8, réduiraient leur production à l'information. Nous avons soutenu toutefois qu'un redressement des stations de langue française, hormis Montréal, s'impose sous bien des aspects.

Si nos recommandations à l'égard de Radio-Canada sont adoptées, les principales dépenses seront imputées à l'augmentation du programme canadien aux réseaux anglais et français de télévision. À l'heure actuelle, ces deux réseaux diffusent environ 80 p. 100 d'émissions canadiennes aux périodes de grande écoute. D'après les renseignements fournis par les producteurs indépendants, Téléfilm et Radio-Canada, les coûts d'augmentation de la teneur canadienne entre 19 h et 23 h sont évalués comme suit :

jusqu'à 85 p. 100 : 10 à 12 millions de dollars
jusqu'à 90 p. 100 : 20 à 24 millions de dollars
jusqu'à 95 p. 100 : 30 à 36 millions de dollars

Ces coûts ne tiennent pas compte d'un manque à gagner possible en recettes publicitaires résultant du remplacement d'émissions américaines à gros budget par des émissions canadiennes. On estime qu'en faisant passer le contenu canadien à 95 p. 100, en période de grande écoute, les pertes pourraient être de 30 à 50 millions de dollars, du moins dans un premier temps. Par contre, si le stimulant fiscal recommandé est adopté, ces pertes seraient considérablement réduites.

Les coûts du Fonds de Développement — représentant la continuation d'un programme auquel un budget est déjà alloué — seront examinés ultérieurement dans ce chapitre mais il faut d'ores et déjà comprendre que le coût total de l'augmentation du contenu canadien à Radio-Canada est plus élevé que les chiffres semblent le montrer. En effet, compte tenu des investissements de Téléfilm et du manque à gagner au chapitre des recettes publicitaires, les coûts pourraient être de 30 à 40 millions de dollars afin de porter la teneur canadienne à 85 p. 100, de 60 à 80 millions en vue d'une augmentation à 90 p. 100, et de 90 à 120 millions en vue d'une augmentation à 95 p. 100. L'hypothèse première, à la détermination de ces coûts, est que chaque heure supplémentaire de programme canadien revient à 750 000 $, si on calcule que les redevances, versées par Radio-Canada, représentent 40 p. 100 du budget total, et que chaque émission est diffusée deux fois. En règle générale, le Fonds de développement engagerait un montant égal aux dépenses de la Société Radio-Canada. Il est vrai, cependant, que les frais seraient en partie absorbés par l'économie réalisée à l'achat d'émissions étrangères.

Le Groupe de travail croit que Radio-Canada ne doit pas se contenter de canadianiser son programme en période de grande écoute. La Société devrait présenter un programme diurne plus canadien — ce qui n'est pas le cas en ce moment — par exemple, entre 16 h et 18 h, alors que l'auditoire enfantin est à son comble. Le coût estimatif net de la canadianisation des émissions à ces heures-là, aux réseaux anglais et français de télévision, est de 10 à 15 millions de

dollars. Ici encore, on peut s'attendre à une chute des bénéfices publicitaires, de l'ordre de 15 à 20 millions.

Lors de nos consultations, plusieurs producteurs privés se sont plaints de l'insuffisance des redevances versées par Radio-Canada. Nous examinons cette question au chapitre 14. Le Groupe de travail croit que, même en conservant le pourcentage actuel de 80 p. 100 de contenu canadien aux heures de grande écoute, Radio-Canada devrait consacrer 15 millions de dollars supplémentaires aux projets du Fonds de développement. En outre, cette somme devrait être entièrement versée sous forme de redevances. Notre évaluation des coûts d'une plus grande canadianisation du programme de Radio-Canada repose sur un accroissement considérable des redevances.

Cette canadianisation coûtera à Radio-Canada de 75 à 100 millions de dollars, au total, si l'on compte les frais directs et le manque à gagner maximum en recettes publicitaires. À notre avis, cette dépense est amplement justifiée, et elle est nécessaire, si l'on veut vraiment rétablir le déséquilibre actuel à la télévision de langue anglaise et si l'on veut bâtir l'avenir de cette télévision à partir des assises actuelles, et fort solides, de la production canadienne. La Société ne devrait toutefois pas s'engager à un pourcentage plus élevé de teneur canadienne, tant qu'elle ne disposera pas des crédits nécessaires. Et surtout qu'on ne lésine pas trop sur la dotation! Il vaut mieux, en effet, que le contenu canadien demeure à 80 p. 100 et que les crédits suffisent plutôt que de l'augmenter sans les attributions correspondantes.

Pour que la Société soit en mesure de planifier l'avenir et travailler à la réalisation de ses objectifs, il importe qu'elle sache exactement quelles ressources seront mises à sa disposition. Notre chapitre, consacré à Radio-Canada, évoque un plan financier quinquennal. Ce plan s'impose d'autant plus que Téléfilm Canada et les producteurs indépendants doivent être informés quant à l'avenir de Radio-Canada.

Ainsi que le démontrent les tableaux 29.2 et 29.3, les crédits accordés à Radio-Canada par le Parlement n'ont cessé de fluctuer au cours des dix dernières années. Malgré les nouvelles responsabilités de la Société, les crédits parlementaires, consentis en 1985-1986, étaient légèrement moins élevés en termes réels que ceux de 1977-1978, et de 12 p. 100 inférieurs à ceux de 1978-1979. En revanche, les recettes publicitaires ont augmenté de 25 p. 100 en dollars constants entre 1978 et 1986 et devraient, d'après les prévisions, suivre le rythme de l'inflation au cours de l'exercice actuel.

Les crédits parlementaires de Radio-Canada ont subi à deux reprises des restrictions considérables pendant la dernière décennie, de 70 millions de dollars en 1979-1980 et de 85 millions de dollars en 1985-1986. Ainsi que le démontre le tableau 29.2, les crédits ont encore régressé en 1986-1987.

La Société elle-même avoue que certaines des restrictions ont permis, ces deux dernières années, d'améliorer son administration au plan de l'efficacité. Mais elle a subi par ailleurs des compressions aux postes du programme et de la production, compressions néfastes à son plan de canadianisation aux heures de grande écoute. Le Groupe de travail s'inquiète des changements de deux ordres résultant des compressions budgétaires à Radio-Canada. En premier lieu, la Société s'est vue obligée de restreindre indûment ses activités régionales. En

Table 29.2 Revenus de Radio-Canada, 1977-1978 à 1986-1987

	Dollars courants					
	Crédits parlementaires		Recettes		Total des recettes	
	millions de $	% de changement	millions de $	% de changement	millions de $	% de changement
1977-78	467,5	–	96,0	–	563,5	–
1978-79	569,2	+21,8	113,6	+18,3	682,8	+21,2
1979-80	522,4	−8,2	129,5	+14,0	651,9	−4,5
1980-81	585,3	+12,0	141,9	+ 9,6	727,1	+11,5
1981-82	658,5	+12,5	143,7	+ 1,3	802,2	+10,3
1982-83	744,3	+13,0	166,7	+16,0	911,0	+13,6
1983-84	815,3	+ 9,5	192,4	+15,4	1,007,7	+10,6
1984-85	904,7	+11,0	228,5	+18,8	1,133,1	+12,4
1985-86	857,3	−5,2	240,1	+ 5,1	1,097,4	−3,2
1986-87	848,5	−1,0	244,1	+ 1,7	1,092,6	−0,4

Source : Information fournie au Groupe de travail par le Conseil du Trésor.

Table 29.3 Revenus de Radio-Canada, 1977-1978 à 1986-1987

	Dollars courants					
	Crédits parlementaires		Recettes		Total des recettes	
	millions de $	% de changement	millions de $	% de changement	millions de $	% de changement
1977-78	467,5	–	96,0	–	563,5	–
1978-79	522,2	+11,7	104,2	+ 8,5	626,4	+11,2
1979-80	439,4	−15,9	108,9	+ 4,5	548,3	−12,5
1980-81	447,1	+ 1,8	108,4	−0,5	555,5	+ 1,3
1981-82	447,0	0,0	97,6	−10,0	544,6	−2,0
1982-83	456,1	+ 2,0	102,1	+ 4,6	558,2	+ 2,5
1983-84	472,4	+ 3,6	111,5	+ 9,2	583,8	+ 4,6
1984-85	502,3	+ 6,3	126,9	+13,8	629,2	+ 7,8
1985-86	457,7	−8,9	128,2	+ 1,0	585,9	−6,9
1986-87	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

Source : Information fournie au Groupe de travail par le Conseil du Trésor.

second lieu, Radio-Canada a encore entaillé son mince budget alloué à la canadianisation de son programme en soirée grâce à des productions indépendantes avec le concours financier de Téléfilm.

On peut comprendre que les compressions ont d'abord touché les centres régionaux, car leurs émissions ne rayonnaient que rarement aux réseaux. De plus, leur production limitée ne requérait plus un personnel nombreux. Nous recommandons toutefois que la tendance soit renversée et que les stations régionales regroupées produisent davantage à l'intention du réseau. Nous traitons plus longuement de cette question au chapitre 10.

Il n'était pas du ressort du Groupe de travail d'examiner en profondeur l'efficacité de Radio-Canada. De plus, il est difficile de définir précisément la

notion d'efficacité dans le domaine de la création ou de la production. Nous jugeons cependant que la capacité de programmation de la Société a déjà commencé à décliner et que de nouvelles compressions seraient sûrement incompatibles avec nos recommandations. L'information dont nous disposons nous suggère qu'il serait chimérique de trop escompter d'autre compression administration à Radio-Canada. En outre, la réaffectation des crédits vers les régions, que nous proposons, ne contribuera que de façon limitée au renforcement de la production régionale que nous envisageurs.

Il est donc essentiel que la Société et le gouvernement déterminent dès maintenant leur ligne d'action au cours des cinq prochaines années et la quantifie. Ce plan financier pourrait alors servir de fondement aux propositions de Radio-Canada en matière de programmation. Ces propositions seraient soumises au CRTC et le public pourrait en discuter lors du renouvellement de la licence de la Société. Radio-Canada devra alors rendre compte de l'exécution de ce plan au gouvernement et au Parlement, du point de vue financier en particulier, et au CRTC, quant à la réalisation efficace de ses objectifs de programmation à l'intérieur de la radiodiffusion canadienne.

Le Groupe de travail croit qu'une certaine circulation d'information financière assurera le succès des concertations du gouvernement et de Radio-Canada à propos d'un plan quinquennal. Certes, une interprétation rigoureuse du principe d'autonomie s'opposerait à une divulgation de cette nature. Mais dans ce monde de la radiodiffusion où nous évoluons, il est indispensable qu'une telle information soit connue. Le principe d'autonomie se limite à la philosophie et aux orientations du programme et aux décisions connexes.

Origine des fonds

La radiodiffusion canadienne dispose de trois grandes sources de financement des nouveaux services ou des activités de production. La première est la publicité qu'achète les annonceurs. La deuxième est la fiscalité mise à contribution par l'État et la troisième provient des services de câblodistribution pour lesquels les abonnés sont facturés. (Le groupe, *Friends of Public Broadcasting*, nous a proposé de faire payer aux exploitants privés des frais d'utilisation des ondes publiques, mais, pour les raisons examinées au chapitre 17, le Groupe de travail n'a pas retenu cette proposition.)

Nous avons déjà exprimé clairement notre opinion : que les télédiffuseurs privés offrent davantage d'émissions canadiennes de qualité et que les stations de radio du secteur privé contribuent à la production d'enregistrements sonores canadiens. Mais nos estimations, en ce qui concerne leurs dépenses, ne peuvent être qu'approximatives, fondées surtout sur la parité des redevances versées, comme nous le proposons au chapitre 14. Il revient au CRTC de décider de l'étendue exacte de la contribution de chaque radiodiffuseur, compte tenu des ressources de chacun.

Notre aptitude à atteindre les objectifs nationaux en matière de radiodiffusion dépend, d'une part, de l'ampleur des investissements à partir des trois sources précitées et, d'autre part, du pourcentage de ces investissements consacré à l'augmentation des émissions canadiennes de qualité. Nous allons examiner maintenant les points suivants :

- le rôle des exploitants de stations de télévision privées
- le rôle des exploitants de stations de radio privées
- le Fonds de développement
- les redevances
- les tarifs d'abonnement au câble
- la taxe sur la télévision par câble
- une taxe de vente et de location des enregistrements sonores et des vidéos
- une taxe de vente et de location des magnétoscopes
- une taxe sur les antennes paraboliques
- la publicité du gouvernement du Canada
- les dégrèvements fiscaux destinés à stimuler l'investissement dans la production canadienne
- un stimulant fiscal pour encourager la publicité pendant les émissions de télévision canadiennes.

Grâce à tous ces moyens, il devrait être possible de disposer des ressources nécessaires à la réalisation de nos objectifs.

Publicité

Les recettes de publicité des télédiffuseurs canadiens ont toujours été assez faibles par rapport à celles des autres pays occidentaux. Comme nous l'avons vu, calculées au prorata de la population, elles n'atteignent même pas la moitié des recettes que produisent les radiodiffuseurs américains ou australiens, et il semble bien que l'écart ne fait que s'accentuer entre le Canada et les États-Unis.

Malgré tout, ces recettes ont connu une nette croissance au cours des dix dernières années aux stations et réseaux de télévision canadiens. Cette croissance est due à l'adoption du projet de loi C-58 en 1976, ainsi qu'à la politique du CRTC relative à la substitution simultanée des émissions. Comme on l'a vu au chapitre 17, bien que ces mesures aient très peu touché les radiodiffuseurs de langue française, elles ont permis aux radiodiffuseurs de langue anglaise de réaliser des bénéfices de l'ordre de 100 millions de dollars en 1984. Il est sûr, en tout cas, qu'elles ont stimulé les radiodiffuseurs privés à la couverture de l'actualité locale, régionale et nationale, tout en améliorant les émissions d'information. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 17, les radiodiffuseurs privés ont les moyens financiers voulus pour offrir un plus grand programme canadien de divertissement et rehausser le niveau des émissions canadiennes d'autres catégories.

S'il est vrai, comme nous l'avons vu au chapitre 16, que certaines stations radiophoniques sont exploitées à perte, d'autres réalisent vraiment des bénéfices considérables. Nous pensons donc que la radio privée est redevable d'une plus grande contribution en consacrant une partie de ses recettes publicitaires à la production d'enregistrements sonores canadiens. Mais, que ce soit pour la radio ou la télévision, nous pensons que cette contribution devrait être une condition d'attribution des licences plutôt que de figurer parmi les règlements d'application générale. À la lumière de ces conditions d'attribution, en complément des règlements généraux, le CRTC pourra mieux ajuster la contribution de chaque titulaire en fonction de ses moyens.

Recettes fiscales

En définitive, c'est d'abord et avant tout à la radiodiffusion publique qu'il faut faire appel pour présenter des émissions canadiennes, à cause surtout de l'exiguité relative du marché canadien, mais aussi de sa segmentation en secteurs de langue française et de langue anglaise. La télévision publique joue un rôle utile au Canada à la satisfaction du besoin, non seulement d'émissions non commerciales, mais aussi d'émissions de divertissement populaire, réalisées par des Canadiens pour des Canadiens.

De plus, le Fonds de développement est une nouvelle façon d'utiliser les fonds publics à la relance de la production d'émissions canadiennes. Selon le Groupe de travail, le Fonds de développement est une carte maîtresse au renforcement d'un programme canadien, pour autant que les crédits soient engagés à des fins précises et clairement énoncées.

La mise sur pied du Fonds de développement dépendait, indirectement, de l'imposition des abonnements à la télévision par câble. Le Groupe de travail ne s'oppose pas à cette formule de paiement par l'utilisateur, mais il a examiné, pour finalement la rejeter, une proposition où il était question d'imposer de nouvelles taxes, ou droits de location, aux radiodiffuseurs. Il est préférable que les stations et les réseaux de radio et de télévision contribuent des frais directs à la production d'émissions canadiennes.

Recettes d'abonnement

Que les Canadiens financent la télévision par des impôts ou par les frais supplémentaires de publicité qui s'ajoutent au prix des biens et des services, ou encore par les abonnements que leur font payer les câblodistributeurs, en fin de compte, c'est toujours les cordons de la même bourse que l'on délie. Toutefois, on a coutume de faire une distinction entre les services défrayés indirectement — par des impôts ou la publicité — et les services payés directement. Les paiements directs constituent le mode d'exploitation financière des câblodistributeurs, de la télévision payante et des services de programmes spécialisés.

Les services facturés aux abonnés sont ceux qui ont connu la croissance la plus rapide au cours des vingt dernières années. Les recettes de l'industrie de la télévision par câble ont grimpé de 22 millions de dollars en 1967, à 352 millions de dollars en 1980. Plus récemment, suite à l'introduction de la télévision payante et des services de programmes spécialisés, les recettes brutes des exploitants de câblodistribution sont montées en flèche. On les estime à 853 millions de dollars en 1985[1].

Aux États-Unis, suite à l'expansion de la télévision par câble, les recettes des câblodistributeurs ont permis de financer une nouvelle génération de services, les liaisons satellite-câble. La plupart de ces services (examinés au chapitre 18) sont financés par les recettes publicitaires et par les redevances versées par les exploitants; ils sont offerts aux abonnés du câble au titre de service de base. Le tarif d'abonnement pour chacun des services varie beaucoup, de 1 à 30 ¢ environ par mois et, aux États-Unis, ces abonnements sont un facteur important d'auto financement. Il n'existe pas encore au Canada de

services comparables; aucune liaison satellite-câble n'est financée à partir des recettes des services de base. Aussi avons-nous recommandé la création de ces deux services. La politique de radiodiffusion doit assurer l'intégration de la câblodistribution et des autres services d'abonnement selon un plan d'orientation conforme aux impératifs canadiens.

Les radiodiffuseurs privés

Côté radio, les exploitants privés et le gouvernement doivent faire acte honorable en vue de l'essor des enregistrements sonores canadiens. Nous recommandons, au chapitre 16, que le CRTC renforce l'aide qu'apporte déjà l'industrie à FACTOR/CTL et à MUSICACTION et qu'il exige des stations de radio, qui en ont la possibilité, qu'elles allouent un juste montant de leurs recettes à ces initiatives. La musique populaire en sortira inévitablement gagnante. C'est pourquoi l'aide substantielle d'une ou de plusieurs autres agences culturelles s'impose. Nous avons suggéré qu'au moins cinq millions de dollars soient consacrés annuellement à la production d'enregistrements sonores canadiens, surtout dans les genres musicaux négligés, tels le folklore, le jazz, la musique ethnique et autochtone, certaines formes de musique populaire et la musique classique.

Les programmes d'aide de l'industrie et de l'État devraient être suivis de près afin de déterminer leur incidence sur la production de disques et leur variété. Les données recueillies pourraient alors permettre au CRTC de rajuster les différents niveaux de financement.

Nous avons également appuyé sans réserve la décision du CRTC de poser des conditions à l'obtention d'une licence; par exemple, que les stations et les réseaux de télévision du secteur privé consacrent une plus grande partie de leur budget aux émissions canadiennes. Au cours de l'exercice se terminant le 31 août 1985, les radiodiffuseurs privés de langue anglaise n'ont dépensé que 2,4 p. 100 de leurs recettes brutes, soit 17,5 millions de dollars, incluant investissements et redevances et la production interne ou extérieure de feuilletons et de films canadiens. À peine 1,9 million, soit 0,3 p. 100, ont été investis dans des émissions canadiennes pour enfants. En comparaison, ces exploitants ont dépensé 132,4 millions, soit 18,1 p. 100 de leurs recettes, à des bulletins d'informations et magazines d'affaires publiques canadiens, et 32,4 millions, soit 4,4 p. 100, à des émissions sportives. Qui plus est, ils ont consacré plus de 110 millions, soit 15,1 p. 100 de leurs recettes, à l'achat de séries et de films étrangers.

À la télévision française, les radiodiffuseurs ont consacré 10,9 millions de dollars (8,4 p. 100 des recettes) à des films et à des feuilletons canadiens. Par comparaison, 16,6 p. 100 des recettes ont servi à la production de bulletins d'informations et de magazines d'affaires publiques canadiens, et 2,3 p. 100 à des émissions sportives. Un pourcentage beaucoup moins élevé (6,3 p. 100), par rapport à leurs homologues de langue anglaise, a été consacré à des feuilletons et à des films étrangers.

Compte tenu de l'analyse présentée au chapitre 17, le Groupe de travail ne trouve pas exagéré de contraindre les radiodiffuseurs privés (de langue anglaise surtout), par le biais des conditions d'autorisation, à accroître leurs dépenses au

poste des émissions canadiennes de divertissement, au cours des cinq prochaines années.

Le Groupe de travail juge indispensable que la participation des radiodiffuseurs privés aux projets du Fonds de développement se fasse sous forme de redevances. En définissant les conditions d'autorisation pour chacun des radiodiffuseurs, le CRTC ne doit surtout pas oublier que c'est là un élément clé du succès d'une production indépendante d'émissions canadiennes.

Câblodistribution et recettes d'abonnement

Le Groupe de travail a recommandé la création de nouveaux services canadiens retransmis par satellite : un canal d'informations de langue anglaise à Radio-Canada et deux nouveaux réseaux, anglais et français, non commerciaux de télévision (Télé-Canada). Ces services seraient distribués par des câblodistributeurs et facturés aux abonnés. La distribution ferait partie du service de base des systèmes qui offrent déjà des services facultatifs à leurs clients. La tarification du service de câblodistribution de base tiendrait compte des montants applicables aux nouveaux services. Les tarifs seraient également fixés en fonction de la taxe imposée aux abonnés et des nouvelles méthodes de réglementation des tarifs proposées au chapitre 24.

Nous proposons un tarif d'abonnement de 25 ¢ par mois pour le nouveau réseau d'information en anglais de Radio-Canada. Ces redevances, s'ajoutant aux recettes publicitaires escomptées, amortiraient les coûts d'au moins 20 millions de dollars par an. Quant au service de Télé-Canada, nous recommandons que le tarif soit fixé, dans un premier temps, à 75 ¢ et que ce montant augmente de 25 ¢ par an et par abonné, jusqu'à concurrence de 1,50 $. Calculées d'après ces modalités, les recettes de Télé-Canada seraient d'environ 45 millions la première année, et de 100 millions la cinquième année. Par la suite, le tarif devrait être indexé au taux de l'inflation.

Télé-Canada bénéficierait des coûts relativement peu élevés de la distribution nationale par satellite. De plus, ce service ne prévoyant pas de studios de production, les coûts d'exploitation en seraient un peu moins élevés. On estime que le coût des services techniques et de transmission — frais généraux d'administration compris — ne dépasserait pas dix millions de dollars par an pour les deux réseaux, français et anglais. Les autres dépenses pourraient servir à la production d'émissions canadiennes. Le calendrier détaillé et les dépenses des réseaux français et anglais devraient être établis en accord avec les participants éventuels et les fournisseurs d'émissions.

Le Groupe de travail a commandé des recherches poussées sur l'industrie de la câblodistribution. Il est convaincu que les tarifs proposés pour ces nouveaux services ne risquent nullement de faire chuter le nombre d'abonnements ou d'imposer des charges trop lourdes à l'industrie de la câblodistribution. Des coûts comparables sont assumés par les exploitants du câble aux États-Unis, qui participent ainsi au financement des services américains. Si l'on respecte les tarifs que nous proposons, le prix du service de câblodistribution en dollars constants sera encore inférieur à ce qu'il était il y a quinze ans. Il suffit de réduire, de 8 à 5 p. 100, la taxe sur l'abonnement au service de base, de manière à en minimiser les effets.

Le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes

Le Groupe de travail a recommandé que le Fonds de développement soit reconduit au-delà de son mandat initial de cinq ans. Au départ, le Fonds avait bénéficié d'une dotation de 35 millions de dollars, qui est passée à 66 millions de dollars pour 1986-1987. Si nos recommandations sont adoptées, les demandes présentées au Fonds devraient augmenter. Si l'on tient compte des effets causés par le niveau de taxe recommandé ci-après, la dotation pour le deuxième mandat quinquennal pourrait s'établir à 75 millions de dollars en 1988-1989 et augmenter par la suite, au moins au rythme de l'inflation.

Recommandation

Que le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes bénéficie d'une dotation de 75 millions de dollars en 1988-1989, et que ce montant soit majoré, au cours de la période de cinq ans, au moins suivant le taux de l'inflation.

Imposition

La taxe sur la télévision par câble

Actuellement, le gouvernement fédéral perçoit une taxe de 8 p. 100 sur le service de télévision par câble, qui sert à compenser le coût du Fonds de développement. Le Groupe de travail recommande que cette taxe soit ramenée à 5 p. 100, pour le service de base, et augmentée à 10 p. 100 au moins, pour les services optionnels. Nos recherches sur l'industrie de la câblodistribution permettent de croire que les recettes provenant de ces taux d'imposition compenseront les coûts du Fonds de développement, tels que calculés plus haut.

Recommandation

Que la taxe sur le service de câblodistribution de base soit ramenée de 8 à 5 p. 100, et que la taxe sur les services optionnels soit augmentée à 10 p. 100 au moins.

Autres taxes productrices de recettes

En principe, le Groupe de travail ne voit pas pourquoi les services de câblodistribution devraient être frappés d'une taxe fédérale, alors que les films et les émissions de télévision distribués par d'autres services ne le sont pas. Les ventes et les locations d'enregistrements sonores ou de bandes vidéo, de magnétoscopes et d'antennes paraboliques échappent à ce genre de taxe. À un taux de 5 p. 100, cette taxe aurait produit plus de 110 millions de dollars en 1984. Au taux de 8 p. 100 actuellement appliqué au service de câblodistribution, qui est un service réglementé, la marge bénéficiaire aurait atteint 180 millions de dollars. Du reste, on pourrait tout aussi bien justifier une taxe de

10 p. 100 sur ces services, analogue à celle que nous recommandons pour les services facultatifs de câblodistribution. Toutefois, le taux de cette taxe doit être raisonnable, et il faut se rappeler qu'il existe déjà des taxes provinciales à ce niveau. Quoi qu'il en soit, les perceptions faites en 1987-1988 dépasseraient de beaucoup la masse financière de l'adoption de toutes nos recommandations.

Publicité du gouvernement du Canada

Nous avons également examiné les divers stimulants susceptibles de compenser les risques et les coûts de la canadianisation du petit écran. Comment inciter les annonceurs à insérer davantage de spots publicitaires pendant les émissions canadiennes? Avant d'étudier cette question, il faut se pencher sur le rôle que peut jouer le gouvernement du Canada à la consolidation des bénéfices des émissions canadiennes. En 1985-1986, le gouvernement a dépensé 71,3 millions de dollars en annonces publicitaires, dont plus de 25 millions à la télévision. Une politique gouvernementale de publicité pourrait stimuler la production d'émissions canadiennes.

Recommandation

Que le gouvernement du Canada diffuse sa publicité télévisée au cours des émissions canadiennes.

Dégrèvement de 150 p. 100 du coût de la publicité au cours des émissions canadiennes

Au moment de leur diffusion, les émissions qui ont bénéficié du Fonds de développement doivent produire au moins leur part de recettes publicitaires. Cette affirmation vaut tout autant pour Radio-Canada, à l'exécution de son programme de canadianisation aux heures de grande écoute, que pour les radiodiffuseurs privés. Une modification de l'article 19 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* s'impose, croyons-nous. On accorderait aux annonceurs une déduction de 150 p. 100 du coût de la publicité faite lors des émissions canadiennes comme les émissions pour enfants, les dramatiques, les documentaires, les émissions de variétés et les arts d'interprétation. Ces émissions sont celles qui peuvent être financées par le Fonds de développement. Ce stimulant s'appliquerait à la fois aux productions « maison » et aux projets du Fonds de développement.

Ce stimulant serait accordé pour toute production canadienne qui obtient 10 points, selon la définition du CRTC relative au contenu canadien. D'après Téléfilm Canada, la très grande majorité des projets du Fonds de développement seraient admissibles à ce titre.

Le Groupe de travail a demandé l'avis de la société Clarkson Gordon quant à l'adoption de ce stimulant. Celle-ci a affirmé que le stimulant proposé est valable, tant au plan technique qu'administratif, et que le coût maximum d'adoption de cette mesure ne dépasserait pas 29 millions de dollars.

Les recettes publicitaires de la télévision dépassent un milliard de dollars par an. Une bonne stratégie de renforcement de la programmation canadienne

consisterait à détourner une partie importante de ce montant à des dépenses de publicité, lors de la diffusion d'émissions canadiennes. À l'heure actuelle, environ 70 p. 100 du total des dépenses de publicité à la télévision correspondent à la réclame diffusée au cours d'émissions étrangères. Une grande partie des 30 p. 100 restants représente la tranche publicitaire des émissions sportives ou d'informations.

On n'a pas toujours voulu reconnaître que la loi C-58 n'a pas les mêmes effets, selon qu'elle s'applique aux périodiques ou à la télévision. Selon l'article 19 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, modifications de 1965 incluses, les annonceurs peuvent bénéficier d'une déduction d'impôts pour leur publicité dans des périodiques canadiens de teneur rédactionnelle principalement canadienne. Dans le cas de la télévision, on offre le même stimulant pour inciter les annonceurs canadiens à diffuser leurs messages aux stations ou réseaux canadiens plutôt qu'américains. Les premiers achètent aux fins de publicité un espace de la publication sans chercher à l'associer avec un article en particulier. Les seconds, même s'ils choisissent des radiodiffuseurs canadiens, pourront diffuser leur réclame au cours d'émissions étrangères.

Bien que les dispositions de l'article 19 nous paraissent importantes (pour les raisons exposées au chapitre 17), nous estimons qu'il est essentiel de le modifier, afin d'encourager les Canadiens à produire des émissions conformes aux objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Radio-Canada nous a déclaré que la canadianisation de son programme n'a eu aucune incidence sur la baisse des cotes d'écoute. Notre étude de la question, présentée au chapitre 5, confirme cette assertion. Nous y démontrons que le nombre de téléspectateurs fidèles à Radio-Canada est demeuré relativement constant au cours des trois dernières années, alors que le pourcentage de la teneur canadienne aux heures de grande écoute est passé de 70 à 80 p. 100. La direction de Radio-Canada s'est malgré tout inquiétée que la canadianisation amène les annonceurs à protester contre le retrait des grilles mixtes américano-canadiennes. Jusqu'ici, Radio-Canada a toujours regroupé, dans une grille donnée, des émissions canadiennes et américaines afin de vendre du temps d'antenne aux annonceurs.

Nos discussions avec les annonceurs, les radiodiffuseurs et les agences de publicité montrent que Radio-Canada a effectivement de bonnes raisons de s'inquiéter. Il existe un préjugé bien ancré de discrédit des émissions canadiennes au profit des émissions étrangères, malgré la preuve du contraire. En effet, les émissions étrangères sont des réalisations à gros budget, qui jouissent du prestige et de l'aura publicitaires des États-Unis. En raison de la politique de la diffusion simultanée, elles sont présentées à plusieurs canaux à la fois, touchant un plus grand nombre de spectateurs, alors que les émissions canadiennes ne sont en général diffusées qu'à un seul réseau. Il est possible que les mentalités évoluent à la longue, mais le fait demeure. C'est pourquoi nous recommandons de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*, afin d'encourager les annonceurs à miser davantage sur les émissions canadiennes pour la diffusion de leurs messages publicitaires.

Le stimulant fiscal que nous proposons pourrait permettre à Radio-Canada de maintenir ses recettes publicitaires, tout en continuant à canadianiser les

segments de grande écoute. Le stimulant pourrait également rassurer les stations affiliées de Radio-Canada, qui redoutent que la canadianisation ne fasse chuter leurs recettes. Cela encouragerait les radiodiffuseurs privés de langue anglaise à accorder aux émissions canadiennes une place de choix à leur programme — ce qui serait une première! Les radiodiffuseurs privés de langue française y trouveraient un puissant stimulant — dans un milieu devenu encore plus fragmenté et concurrentiel suite à l'avènement d'un nouveau réseau — qui les aiderait à accorder aux émissions canadiennes un meilleur temps d'antenne.

Recommandation

Que l'article 19 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifié, afin de permettre aux annonceurs canadiens de déduire, à titre de frais d'entreprise, 150 p. 100 des coûts de publicité applicables aux émissions canadiennes pour enfants, aux dramatiques, aux émissions de variétés, aux arts d'interprétation et aux documentaires canadiens, sous réserve que ces émissions aient une teneur canadienne de 10 points, selon les critères du CRTC.

Investissements privés à la production d'émissions canadiennes

La stratégie de développement de la production d'émissions canadiennes, mise au point au cours des dernières années, accorde une place beaucoup plus importante aux producteurs du secteur privé. Depuis 1976, le gouvernement fédéral a surtout mis à profit le dégrèvement en vue de stimuler les investissements privés au regard des productions cinématographiques et des vidéos canadiens. À la fin des années 1970, en 1980 et 1981, les fonds n'ont pas cessé d'affluer. Mais, en l'absence d'un marché intérieur assez fort, les investissements se sont faits rares après 1980. Par ailleurs, la méthode de dégrèvement visait davantage les productions indépendantes que les sociétés de productions elles-mêmes.

Bien que ce ne soit pas là un phénomène réservé à la radiodiffusion, il serait éminemment souhaitable d'attirer les investissements de capitaux vers les sociétés productrices canadiennes. Ces sociétés doivent être en mesure de financer, à partir de leurs propres ressources, la réalisation de nouveaux projets, tout en maintenant un volume égal de production. Parallèlement, il est tout aussi important de continuer à stimuler efficacement les investissements privés vers les projets de productions canadiennes.

Les associations de sociétés de production du secteur privé nous ont proposé un certain nombre de mesures fiscales. L'Association canadienne de cinéma et de télévision a recommandé que le dégrèvement, aux fins des productions canadiennes, soit augmenté à 150 p. 100, dans le cas des productions qui méritent les 10 points en teneur canadienne. L'Association canadienne des producteurs de film et de télévision et l'Association des producteurs de films et de vidéos du Québec ont proposé la réévaluation de la méthode de dégrèvement, en insistant sur les entraves à son utilisation poussée. Ces deux associations ont également recommandé la mise au point d'un mécanisme

d'encouragement des investissements privés vers les sociétés de production indépendantes du Canada. Ces propositions ne manquent pas de pertinence. À notre avis, elles méritent d'être étudiées avec soin, car elles sont un précieux complément aux mesures actuelles et un atout important en matière politique de cinéma et de radiodiffusion.

Résumé des coûts et des sources de financement

Sans prétendre à un haut degré de précision, que nos calculs ne justifient d'ailleurs pas, nous estimons que les dépenses supplémentaires que nous proposons s'élèveraient à environ 175 millions de dollars, la première année, selon l'évaluation la moins élevée, pour atteindre 270 millions, selon l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale. L'écart entre ces chiffres s'explique en grande partie par l'introduction progressive de Télé-Canada, dont les recettes pourraient passer d'environ 45 millions de dollars, la première année, à environ 100 millions par la suite. La différence est également attribuable à la nature des estimations qui, dans le cas du nouveau canal d'informations, fluctuent entre 20 et 35 millions.

La grande majorité des dépenses supplémentaires, plus de 80 p. 100 de l'ensemble, seraient consacrées au financement des émissions canadiennes. Une partie, non négligeable du reste, s'appliquerait au coût de la diffusion de ces émissions.

Nous recommandons, par ailleurs, que le Fonds de développement soit renouvelé au-delà de son premier mandat quinquennal. La quasi-totalité de ces dépenses — 75 millions de dollars, dans un premier temps, indexées par la suite à un rythme au moins égal à celui de l'inflation — constituerait un fonds d'aide à la production d'émissions canadiennes. Le coût de ce programme serait absorbé par les recettes provenant de la taxe sur les abonnements au câble.

Toutes les dépenses supplémentaires qu'implique l'adoption de nos recommandations ne seraient pas à la charge de l'État. Les coûts de Télé-Canada et une partie de ceux du canal d'informations canadien seraient couverts par la câblodistribution. Le canal d'informations canadien pourrait en outre arrondir son budget par la publicité. Les radiodiffuseurs privés, eux, dépenseraient davantage à la production d'émissions canadiennes, grâce à une augmentation des recettes publicitaires.

Nos recommandations entraîneraient des sorties annuelles supplémentaires de trésorerie publique de 80 à 100 millions de dollars, sans compter ce que coûte le Fonds de développement. Cette somme inclut cependant les frais d'appoint de Radio-Canada, notamment à la poursuite d'une canadianisation de son programme de télévision, le manque à gagner découlant de la mise en place du stimulant fiscal, les dépenses supplémentaires du CRTC et, finalement, les mesures relatives à la radiodiffusion autochtone. On exclut de ce montant les pertes éventuelles en recettes publicitaires, compte tenu de la canadianisation du programme de Radio-Canada, au réseau de langue anglaise en particulier. Toutefois, le stimulant fiscal inclus dans les coûts pourrait largement compenser ces déficits possibles.

Nos recommandations supposeraient évidemment d'importantes immobilisations de capitaux, qui s'ajouteraient aux crédits annuels dont il a été

question précédemment. Les coûts d'installation de Radio-Canada au Nouveau-Brunswick et de services radiophoniques plus étendus de la Société s'élèveraient à 50 millions de dollars. Nous prenons toutefois pour hypothèse que ces investissements se feraient en cinq ans et que les immobilisations représenteraient par conséquent un investissement de 10 millions par an. Cette somme ne semble pas considérable, lorsqu'on la compare au budget des investissements de Radio-Canada, qui est d'un peu moins de 70 millions de dollars pour 1986-1987. Mais elle prend une toute autre dimension, quand on considère l'obsolescence de l'équipement et des installations de la Société. À moins que des crédits ne soient expressément débloqués, on aura tendance à reporter indéfiniment ces travaux au préjudice de nombreux Canadiens qui ne bénéficient pas vraiment des services de Radio-Canada, pourtant défrayés en partie par leurs impôts.

Par ailleurs, les dépenses supplémentaires du CRTC (évaluées entre 6 et 8,5 millions par an), pour la mise en œuvre des recommandations du chapitre 7 relatives à la réglementation, pourraient être amplement compensées par les recettes provenant des redevances versées à l'État par les radiodiffuseurs. Tous les autres coûts, selon nos suggestions, seraient récupérés par une taxe gouvernementale d'au moins 5 p. 100 sur la vente et la location des vidéocassettes, des magnétoscopes et des antennes paraboliques. Cette mesure ne serait pas injuste, puisque les services de câblodistribution sont déjà frappés d'une taxe analogue.

Conclusion

Nous tenons à souligner deux points importants qui se dégagent des données que contient ce chapitre. Tout d'abord, la modification du système de la radiodiffusion canadienne, étalée tout au long de ce rapport, s'effectuerait à des coûts qui, sans être négligeables, ne sont pas exagérés. Ils semblent, en tout cas, se situer à un niveau que plusieurs Canadiens jugeraient sans doute acceptable proportionnellement aux objectifs souhaités.

Ensuite, il y a encore nombre de sources vives de financement, auxquelles peut puiser le système, en quête d'un nouveau visage. De toute évidence, bon nombre de nos recommandations pourraient être adoptées et mises en œuvre assez rapidement, si l'on exploitait une partie seulement de ces sources.

En somme, le financement du nouveau système n'est pas le problème principal. Le plus important, c'est de savoir si nous voulons vraiment le modifier et si nous nous intéressons suffisamment au rôle que doit jouer la radiodiffusion canadienne.

Note et référence

1. Moss, Roberts and Associates Inc., "An Economic Profile of the Canadian Cable Industry", étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, 1985.

Chapitre 30

L'avenir de la radiodiffusion canadienne

L'avenir de la radiodiffusion canadienne

Notre rapport commençait par un panégyrique de la radiodiffusion canadienne et de ses artisans qui, depuis cinquante ans, œuvrent à son succès. Pourtant, aux termes de notre mandat, répétons-le, nous devions procéder à un examen critique de la radiodiffusion canadienne en son état actuel. Le diagnostic des carences et des insuffisances permettrait de formuler des correctifs et de tracer, éventuellement, l'ébauche d'une politique.

Les forces et les faiblesses de notre radiodiffusion apparaissent clairement. C'est pourquoi, tous nos prédécesseurs ont pu identifier, avec précision, les mêmes problèmes majeurs. Dès 1929, alors que la radio régnait seule sur la Galaxie Fessenden, Sir John Aird alertait le gouvernement : le Canada était en passe de devenir, à brève échéance, un simple satellite de la radiodiffusion américaine. Cinquante-sept ans plus tard, aussi incroyable que cela puisse paraître, la même menace est là, obsédante. Et pourtant, il y eut, entre temps, deux lois sur la radiodiffuson, la création du Bureau des Gouverneurs de la radiodiffusion, du CRTC, de la Société Radio-Canada. Et depuis sont apparus aussi : la télévision en noir et blanc, en couleur, publique, privée, payante, provinciale, communautaire, le câble, des téléromans, des superstations, des satellites, des antennes paraboliques, des magnétoscopes, Téléfilm Canada, etc.

Crise, il y a. Et principalement à la télévision. Nos recherches et nos travaux nous permettent d'en évaluer la nature et d'en circonscrire les limites. Nos constatations peuvent se ramener à quelques propositions :

- Sur les 52 000 heures de programmation télévisée de langue anglaise offertes annuellement au Canadien moyen, 370 heures seulement sont des dramatiques canadiennes, ce qui comprend les comédies, les films, les mini-séries, etc. Sur les 27 000 heures de programmation télévisée de langue française offertes au téléspectateur francophone moyen, 630 heures seulement sont des dramatiques canadiennes.
- 98 p. 100 de toutes les dramatiques de langue anglaise sont d'origine étrangère. À la télévision de langue française, la proportion est de 90 p. 100.
- 28 p. 100 seulement de tout le programme offert à la télévision de langue anglaise est canadien. Les émissions produites au pays n'accaparent même pas le tiers du temps que les Canadiens consacrent à la télévision de langue anglaise.
- La moitié du temps que passent les adolescents francophones devant la télévision, est consacrée à regarder des émissions étrangères. Chez les adolescents de langue anglaise, la proportion est de 80 p. 100.

La crise est bien caractérisée : insuffisance d'émissions canadiennes, particulièrement de divertissement dans le secteur privé au Canada anglais, carence

d'émissions de haute qualité, désintérêt du secteur privé — surtout au Québec — pour les émissions d'information et d'affaires publiques et, plus globalement, résistance à servir les objectifs sociaux de la radiodiffusion canadienne.

Les causes de la crise sont faciles à identifier. Le secteur public qui a, par essence, vocation à offrir des émissions canadiennes de qualité est désorganisé et démuni alors que lui fait défaut l'assistance du secteur privé pour la réalisation des objectifs sociaux de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Deux instances sont responsables d'une telle situation. Aux gouvernements fédéraux successifs, sans distinction d'allégeance, on peut imputer les problèmes de financement. Les insuffisances du secteur privé sont attribuables aux faiblesses de l'agence de réglementation dans l'exécution du mandat qui lui avait été confié, en 1968, par la *Loi sur la radiodiffusion*.

Chacune de nos recommandations est dictée, de façon directe ou indirecte, par les thèmes qui découlent de cette analyse.

Nous sommes pleinement conscients de ce qu'implique notre mandat sur le plan économique et financier. Nous nous rendons compte tout autant des limitations des fonds publics que des besoins légitimes des radiodiffuseurs privés en matière de rentabilité. Nous sommes toutefois convaincus que nos recommandations tiennent compte à la fois de la capacité et des responsabilités des secteurs privé et public.

Nous ne sommes pas non plus naïfs au point de vouloir ignorer ce que la nouvelle technologie des satellites laisse prévoir. Celle-ci permettra, nous le savons, de nous inonder, et d'inonder le reste du monde, d'un nombre croissant d'émissions américaines. Ce qui risque, au bout du compte, d'effacer les différences culturelles entre pays. Sans doute, du point de vue quantitatif, la domination de la télévision américaine est-elle inexorable. Dès lors, seule se pose la question de notre réaction à ce déferlement.

Nous ne recommandons pas une résistance chimérique à cet envahissement. Notre démarche vise plutôt à déplacer le problème sur le terrain de la qualité en proposant d'offrir aux Canadiens un choix plus vaste d'émissions canadiennes de grande valeur. La technologie des satellites a rendu possible de nouvelles méthodes de diffusion qui permettent d'offrir de telles émissions dans tout le Canada (voir le chapitre 4 sur la technologie et le chapitre 25 sur la diffusion par satellite). Il existe un public pour les émissions canadiennes. Ce qu'il faut maintenant, c'est une volonté politique de doter le Canada d'un système de radiodiffusion vraiment canadien ou, au moins, compte tenu de la situation, aussi canadien que possible.

Bien qu'à notre avis, la radiodiffusion canadienne soit un ensemble dont chaque élément distinct contribue à l'atteinte de certains objectifs, nous croyons aussi qu'il n'est plus pertinent de perpétuer le mythe du système unique de radiodiffusion au Canada. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater les écarts importants entre les façons dont fonctionnent les services de radiodiffusion dans nos deux langues officielles. Les généralisations qui ont porté sur le système de radiodiffusion concernent, en vérité, et comme nous l'avons constaté maintes et maintes fois, le système de langue anglaise. Il y a tout un monde de différence entre la radiodiffusion au Québec et à l'extérieur du Québec. Et notre rapport

s'efforce de tenir compte de cette réalité fondamentale. Il semble, néanmoins, que dans les deux univers — français et anglais — de la radiodiffusion, la situation soit en train d'évoluer vers une même crise. Les problèmes qui se sont posés d'abord à la télévision anglaise gagnent maintenant la radio française, particulièrement pour ce qui concerne les goûts de la jeunesse québécoise dans le domaine de la musique.

Le même phénomène serait en train de se produire à la télévision française. On se rassure depuis longtemps en alléguant que les téléromans « protègent » les Québécois contre la fascination exercée par les productions américaines et les valeurs qu'elles charrient. Cette opinion est aujourd'hui énergiquement contestée. Des données récentes indiquent clairement que les jeunes Québécois, tout comme le reste de la planète, délaissent de plus en plus les émissions locales pour regarder les émissions américaines. Si nous espérons que certaines de nos recommandations examinent en profondeur cette évolution imprévue et mal venue, nous tenons aussi à ce que l'identité propre de chacune des composantes (anglaise et française) du système soit reconnue par la loi et que les décideurs en tiennent compte.

Nous proposons qu'une nouvelle loi de la radiodiffusion définisse clairement les responsabilités du système de radiodiffusion dans son ensemble. Cela ne signifie pas, toutefois, que chaque élément de ce système doive assumer toutes les responsabilités. Nous savons bien, par exemple, qu'on ne peut demander aux télédiffuseurs les moins fortunés de consacrer autant de ressources aux émissions canadiennes que les grandes entreprises plus rentables. Nous estimons aussi que les obligations du secteur public sont plus importantes que celles du secteur privé. Somme toute, la réalité fondamentale de la radiodiffusion publique se retrouve tout entière dans cette formule du directeur de la BBC-Écosse lors du dernier festival de Banff : « Nous faisons les émissions, eux les profits[1]. »

En fait, la radiodiffusion publique, en particulier la Société Radio-Canada, a été le plus important producteur d'émissions canadiennes et, du même coup, de culture canadienne. Nous avons montré au chapitre 5 quelle proportion des émissions canadiennes, aujourd'hui offertes aux auditeurs canadiens, proviennent de la Société Radio-Canada. Malgré ses erreurs et ses insuffisances, malgré toutes les plaintes valables (qu'il faut distinguer des mythes sans fondement et des ragots) dont on nous a abreuvés, on peut affirmer qu'elle a été fidèle à son rôle.

Deux Canadiens, qu'on associe parfois à la SRC, décrivent ce rôle de la Société en termes éloquents. Pierre Gauvreau, l'auteur du téléroman à succès *Le temps d'une paix* s'est ouvert à l'un de nos recherchistes :

> Examinez les génériques des films qui ont été réalisés depuis 20 ans. Regardez des théâtres comme le Théâtre du Nouveau Monde et le Rideau Vert. Vous vous rendrez compte de l'endroit où les décorateurs, les techniciens, les préposés aux effets spéciaux ont fait leurs classes. Même phénomène pour les productions américaines faites ici. C'est à Radio-Canada qu'ils ont tous appris leur métier et leurs techniques[2].

Et Peter Herrndorf, ancien vice-président du réseau anglais de Radio-Canada, souligne, dans la même veine, que :

- *Charley Grant's War* a atteint un public plus nombreux en une seule soirée que la somme des auditoires des dix plus grands succès du cinéma canadien en 1985.
- Un épisode de la mini-série canadienne *Empire* avait une plus large audience en une seule soirée que tous les théâtres canadiens en un an.
- La télédiffusion par CBC en 1986 de la pièce *Twelfth Night* jouée au Festival de Stratford rejoindra en une soirée plus de spectateurs que toutes les productions de Stratford durant la saison précédente.

En résumé, la SRC est non seulement le véhicule principal de la culture canadienne, mais aussi de la culture au Canada. Et pourtant la Société a, depuis 1936, essuyé bien des attaques, plus ou moins virulentes selon les cas. M. Alphonse Ouimet, un ancien président, disait :

> Radio-Canada est l'organisme le plus maudit, le plus dénigré, le plus examiné, le plus soutenu, le plus ignoré, blâmé, détesté, louangé que je connaisse[3].

Certes, au cours de l'année qu'ont duré nos travaux, une atmosphère de crise régnait au sein de la Société. Les incertitudes quant à son mandat et à son avenir ont marqué chacune des discussions sur la radiodiffusion canadienne. Cette atmosphère a persisté du début à la fin de nos travaux. À la fin de 1984, le gouvernement décontenançait la Société Radio-Canada et ses tenants en lui enjoignant une réduction budgétaire de 85 millions de dollars. Au printemps de 1986, d'autres réductions substantielles ajoutaient à l'alarme.

La SRC survit dans un climat d'incertitude. Certaines périodes ont été plus éprouvantes que d'autres. La dernière décennie a été particulièrement exténuante. Irrité contre les séparatistes, croyant qu'ils avaient investi Radio-Canada, le gouvernement Trudeau décréta, au cours des années 1970, des restrictions budgétaires en guise de représailles. Plus tard, le rapport Applebaum-Hébert, publié en 1982, proposait une privatisation de la production de toutes les émissions de la SRC, autres que les actualités. Cette recommandation est demeurée fort heureusement lettre morte. En 1983, le ministre des Communications redéfinissait la mission de la SRC dans cette nouvelle ère de technologie de pointe :

> Dans le milieu actuel et prévisible de la télédiffusion, il est impérieux que Radio-Canada assure des services canadiens différents qui complètent ceux du secteur privé (souligné par nous)[4].

Voilà qui transformerait en profondeur le rôle des principaux agents sur l'échiquier canadien de la radiodiffusion. Les radiodiffuseurs privés, avaient déjà dans les faits, au cours des années 1960 et 1970, supplanté la SRC. Mais proposer de faire de la société d'État un complément du secteur privé, plutôt que l'inverse, constituait un changement majeur.

Le gouvernement s'est défendu de telles intentions. Pourtant, semblables déclarations revenaient à dire que la SRC n'assumerait plus la responsabilité première, en ce qui a trait à la protection de l'identité canadienne constamment

assaillie par le flot continu des émissions américaines diffusées tant sur les canaux américains que canadiens. Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que ces politiques marquent un point tournant dans l'histoire de la radiodiffusion canadienne.

L'une des premières décisions du gouvernement conservateur lors de son accession au pouvoir en 1984, fut de sabrer dans le budget de la Société. C'est dans ce climat d'apparente complicité des deux partis contre son rôle traditionnel que s'est constitué notre Groupe de travail. Il ne faut pas s'étonner dès lors, et malgré l'étendue de notre mandat, que plusieurs nous aient perçus comme un groupe de travail sur la SRC. D'autres ont vu en nous un groupe de travail antagoniste, un instrument du pouvoir politique mis en place pour miner et affaiblir le radiodiffuseur public national.

Rien de tout cela n'est vrai. Ni nos prédispositions, ni les recherches poursuivies, ni les consultations organisées ne nous ont amenés à jouer un tel rôle qui ne cadrerait d'ailleurs pas, semble-t-il, avec les intentions du gouvernement actuel.

À cet égard, on ne dispose pas d'énoncés plus clairs que celui fait par le ministre des Communications, M. Marcel Masse, au Festival de la télévision de Banff en 1986. Parlant de la SRC, il déclara :

> C'est un véritable trait d'union dans la société canadienne. Pendant les cinquante dernières années, la société Radio-Canada, par sa force et son dynamisme, a joué un rôle fondamental dans le maintien de la vigueur de la Radiodiffusion canadienne et même de la Société canadienne en général. C'était déjà vrai dans les années 1930 [...]. C'est encore plus évident de nos jours avec l'accélération des changements technologiques. Radio-Canada a relevé tous ses défis avec brio[5].

Comme tous nos prédécesseurs, nous entérinons tout à fait ces propos. Dans nos recommandations, nous demandons que la SRC continue à jouer un rôle central en offrant aux Canadiens un système de radiodiffusion vraiment canadien. Pour nous, elle n'est pas une agence complémentaire, c'est elle l'agence centrale. C'est elle qui doit assurer au premier chef la présence canadienne à la télévision. Quant au secteur privé il lui appartient d'abord de compléter l'action de la SRC dans la présentation d'un programme canadien de qualité et, ensuite seulement, d'offrir des émissions américaines.

Nous croyons aussi que la crise de la programmation est si grave que la Société ne doive pas l'affronter seule. Il lui faut l'aide d'un autre organisme du secteur public qui compléterait son travail, en offrant un programme canadien, populaire et novateur, répondant aux aspirations de la majorité et des minorités. Tout en reflétant l'inévitable concentration des ressources dans le centre du pays, il accorderait un droit de parole aux régions. En conséquence, nous recommandons la création d'un second réseau public, sans publicité, en français et en anglais, dont les sièges sociaux seraient situés en dehors de Toronto et de Montréal. Ce réseau jouerait un rôle complémentaire et supplétif à celui de la SRC en offrant plus abondamment certains types d'émissions canadiennes qu'elle seule ne peut suffire à réaliser et diffuser.

Nous avons vu en détail au chapitre 13, les fonctions multiples que nous verrions assumées par ce nouveau réseau, Télé-Canada. Ce serait une antenne toute désignée pour les émissions destinées aux enfants, les documentaires de l'ONF, ainsi que pour les productions régionales et artistiques. Il servirait aussi à la rediffusion des meilleures productions de la SRC, des télévisions éducatives provinciales, des télévisions privées et communautaires. Enfin, il diffuserait des émissions étrangères judicieusement choisies dans le domaine des arts ou de la télévision pour enfants; des émissions du Québec au Canada anglais et du Canada anglais au Canada français. À la chaîne française, Télé-Canada refléterait une image quelque peu différente en diffusant certaines émissions d'informations et d'affaires publiques, auxquelles viendraient s'ajouter celles de TV-5, ce consortium auquel participe le Canada avec plusieurs pays d'Europe.

Nous recommandons que ce rôle soit confié à un nouveau réseau. À notre avis, la SRC sera totalement accaparée par le mandat que nous désirons lui voir confié. Nous recommandons aussi que soit donnée à la SRC une autre responsabilité d'importance : celle d'exploiter au Canada anglais un canal qui serait principalement consacré aux informations et aux affaires publiques canadiennes. Il y a un besoin très marqué — au nord de la frontière américaine — de canal exclusivement consacré à l'information. Il serait tout à fait contraire aux principes qui ont inspiré notre travail que ce canal soit trop tributaire de sources américaines.

Le nombre trop réduit de correspondants canadiens à l'étranger constitue une des failles majeures des services d'information, dans le domaine de l'actualité étrangère. Et nous proposons un correctif à cette situation : nous sommes persuadés qu'il existe un nombre suffisant d'excellents journalistes bilingues qui pourraient s'acquitter efficacement de cette mission. Une telle initiative bénéficierait autant aux Canadiens anglophones qu'aux Canadiens francophones. Pour l'heure, il nous paraîtrait peu réaliste d'envisager la création d'un service de ce type au Québec, mais nous comptons bien que les services de radio et de télévision de Radio-Canada puissent utiliser les reportages de ces nouveaux correspondants canadiens à l'étranger.

Il reste encore beaucoup à faire si nous voulons satisfaire les nombreuses demandes que nous avons reçues de Canadiens de toutes les régions du pays et qui réclament un meilleur accès au système de radiodiffusion. Les Canadiens, à l'évidence, veulent que la radiodiffusion donne une meilleure image de ce qu'ils sont, et ils réclament de plus grands moyens pour y participer. Nous avons reçu leurs demandes et nous les avons comprises. On entend très souvent répéter que notre radiodiffusion, comme beaucoup d'autres institutions canadiennes, reflète la réalité telle qu'elle est perçue à Toronto et à Montréal. On dit aussi qu'elle reflète la mentalité de l'élite du centre du Canada. C'est pourquoi les gens de l'Ouest, de l'Est et du Nord, les femmes, les autochtones, les groupes ethniques et les groupes minoritaires en général, ont le sentiment que le système canadien de radiodiffusion ne leur appartient pas et n'exprime en rien leur identité.

Nous déplorons beaucoup de voir qu'un grand nombre de Canadiens se sentent étrangers face à l'un des principaux instruments que possède le pays pour développer sa conscience nationale. Ils ont notre sympathie. Il est possible,

croyons-nous, de répondre à certaines de leurs aspirations légitimes. Il n'existe pas de panacée, mais nous pouvons faire beaucoup plus.

Dans cette perspective, l'élargissement du secteur public nous est apparu comme la seule façon réaliste d'accomplir le travail nécessaire. Nous avons, de nouveau, mis l'accent sur les obligations de la SRC à l'égard des régions et nous avons recommandé que la Société soit restructurée en vue d'accorder plus d'importance à la programmation régionale. Le concept de région n'étant pas le même au Canada anglais et au Canada français, la restructuration du secteur français de la Société devrait être différente de celle du secteur anglais et devrait tenir compte des besoins des francophones, ceux du Québec comme ceux qui vivent dans les autres provinces.

Nous sommes favorables à ce que le rôle de la radiodiffusion provinciale devienne plus important et nous prétendons qu'il faut cesser de la déguiser en un service à vocation exclusivement éducative. Nous félicitons l'ONF de son engagement de la production régionale. Nous voudrions que le Fonds de développement pour la production d'émissions canadiennes s'engage dans le même sens. Enfin, nous espérons que Télé-Canada et le canal d'informations se tournent résolument vers les régions.

À notre avis Télé-Canada offrira aux femmes la possibilité de prendre une place plus importante dans la radiodiffusion. À cet effet, nous proposons en exemple Studio D, groupe féminin de l'ONF, et nous demandons au CRTC de s'assurer que le programme des stations du secteur public et du secteur privé ne véhiculent pas de stéréotypes (même si nous voulons nous interdire résolument d'intervenir dans les émissions des télédiffuseurs). Nous insistons pour que soient imposés des programmes d'égalité d'emploi parmi les conditions d'obtention d'une licence.

Pour ceux qui souhaitent une participation plus active à la radiodiffusion, nous recommandons d'institutionnaliser le secteur communautaire, de l'élargir et de le rendre très actif. Cette recommandation ne comblera certes pas tous les désirs des groupes d'intérêt qui se sont adressés à nous, mais, elle constitue, croyons-nous, une première étape valable. Nous espérons fortement que cette expérience soit suffisamment concluante pour permettre d'aller plus loin. Nous recommandons également d'engager des dépenses supplémentaires — une bagatelle — afin de doter les entreprises de radiodiffusion des autochtones du nord du Canada d'un transpondeur de satellite qu'elles partageraient avec la SRC. Nous recommandons aussi une reconnaissance accrue du droit d'accès des Canadiens autochtones et des groupes multiculturels à la radiodiffusion. En fait, nous demandons que ce droit d'accès soit enchâssé dans une nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*.

Ce n'est pas un hasard si notre conclusion fait état, principalement, de préoccupations qui touchent à l'essence même de notre collectivité. Il est clair que le fardeau des obligations sociales que nous avions attribué à la radiodiffusion — dans son ensemble — ne peut être déléguée qu'à une radiodiffusion sans but lucratif. Le secteur privé n'est pas pour autant dispensé d'assumer une part importante d'obligations. Il nous semble que le temps est enfin venu de respecter une nouvelle loi, conformément à l'esprit et à la lettre. Nous espérons qu'en

intégrant ses exigences aux conditions particulières des licences, plutôt qu'en s'appuyant uniquement sur des règlements généraux, le CRTC sera mieux en mesure de s'assurer que chaque élément du système contribue à ses objectifs plus globaux.

Le gouvernement pourrait éventuellement avoir recours au projet de loi C-20 qui lui donnerait le droit de donner des directives de politique générale au CRTC. Nous appuyons le principe de cette loi, même si nous croyons qu'il faudrait en user avec beaucoup plus de prudence que n'en propose la législation. Le gouvernement pourrait certainement s'en servir pour préciser clairement que le CRTC ne doit pas se contenter d'attribuer des responsabilités particulières à chaque élément du système, mais qu'il doit aussi voir à ce que ces responsabilités seront assumées.

Quant au Conseil lui-même, il conservera des pouvoirs importants sur le monde de la radiodiffusion; il est en fait un véritable parlement de la radiodiffusion. Il devra, toutefois, se souvenir que, comme tous les parlements, son mandat lui impose de représenter les intérêts généraux de *tous* les Canadiens, et non de faire passer en premier les intérêts de la puissante industrie qu'il réglemente. Il est tout à fait logique d'accorder plus d'importance à la supervision qu'à la réglementation, comme l'a fait le CRTC au cours de ces dernières années, à condition cependant que le public ne perde pas à cet allègement de la charge de réglementation. Dans nos recommandations nous acquiesçons aux priorités actuelles du CRTC dans la mesure où elles sont appliquées avec fermeté et qu'elles prévoient, via les conditions d'attribution de licences, que tous les détenteurs participent, comme ils le doivent, aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Il est certain, par ailleurs, que des questions de réglementation moins importantes peuvent être traitées de façon moins bureaucratique et en faisant davantage appel à la supervision et à l'autoréglementation.

Afin de permettre à tous les acteurs du secteur privé d'assumer correctement les nouveaux rôles qui leur sont attribués, nous nous sommes systématiquement efforcés de leur procurer les moyens d'y parvenir. Nous abondons largement dans le sens du CRTC en ce qui concerne la radio privée. Nous estimons que la réglementation de la radio MF privée devrait être allégée. Nous croyons que la radio MA doit être protégée des empiètements de la radio MF afin de pouvoir continuer à offrir des services locaux. Nous espérons, en contrepartie, que les exigences relatives au contenu canadien dans le domaine de la musique seront maintenues et respectées, et que le CRTC saura obtenir de chaque station, en fonction de ses ressources, une contribution au développement de la musique populaire canadienne.

De même en ce qui concerne la télédiffusion privée, nous favorisons le maintien de mesures réglementaires de protection et d'un soutien législatif garantissant à ce secteur, des dizaines de millions de dollars en revenus directs de publicité et infiniment plus, si l'on pense en termes de stabilité industrielle. Nous référons d'abord ici à la loi C-58 et à la substitution simultanée. Cependant, ces mesures incitent fortement les télédiffuseurs à inscrire à leur programme des émissions américaines aux heures de pointe afin d'accroître les recettes de publicité. Nous prétendons que de telles mesures se justifient du point de vue des objectifs du système de radiodiffusion si, en retour, les

télédiffuseurs contribuent de façon marquée à ces objectifs. Nous l'avons maintes fois répété, il est infiniment moins coûteux d'acheter des émissions américaines que de produire des émissions canadiennes, même médiocres. Les télédiffuseurs comprennent toutefois fort bien que les raisons d'être de la radiodiffusion canadienne doivent transcender la simple maximisation des profits.

Une formule semblable a été appliquée à l'industrie de la câblodistribution. L'industrie du câble a joué dans le système de télédiffusion, un rôle qui a été fort discuté en raison des pressions qu'elle a exercées pour amener de plus en plus de signaux américains au Canada. Nous reconnaissons cependant que l'industrie du câble a un besoin légitime de se développer de façon plus ordonnée, tout en étant protégée de ses concurrents non réglementés. Nous avons donc tenté, dans le cadre de la nouvelle loi proposée, d'offrir aux entreprises de câblodistribution un statut plus clair, de leur garantir des niveaux de tarifs justes et raisonnables, et de proposer des règles contre la piraterie qui leur permettent d'engager des recours civils pour protéger leurs signaux et empêcher la réception non autorisée de ces signaux. Nous espérons, en contrepartie, que l'industrie de la câblodistribution jouera son rôle propre en faisant de la transmission d'émissions canadiennes une priorité au lieu de s'obstiner à toujours chercher son expansion en retransmettant un plus grand nombre de signaux américains.

En résumé, nous proposons que l'État accorde son appui et sa protection à tous les acteurs du secteur privé de la radiodiffusion pourvu que chacun contribue à la réalisation des objectifs de l'ensemble du système. Cet appui de l'État peut être perçu comme une contribution directe à ce qu'il est convenu d'appeler la culture canadienne. L'obligation faite aux entreprises de câblodistribution d'offrir un canal communautaire constitue une autre forme d'apport à cette culture. Nous appuyons la substitution simultanée comme source d'enrichissement des télédiffuseurs qui programment des émissions américaines, ce qui permettra de leur demander en retour de mettre à l'horaire des émissions canadiennes. La radio MA privée a besoin de protection contre la concurrence de la radio MF afin de continuer à diffuser un fort volume de musique populaire américaine et une quantité déterminée de musique populaire canadienne ce qui est, semble-t-il une contribution à la culture canadienne! C'est ainsi que nous nous sommes souvent demandés au cours de nos délibérations si ce niveau de protection qu'accorde l'État au système privé de radiodiffusion pouvait vraiment se justifier. Sous le couvert de protection culturelle n'opère-t-on pas en réalité du protectionnisme commercial purement et simplement. Il n'y a qu'une seule réponse. En échange d'un appui aussi généreux de l'État, il faut faire la preuve que l'intérêt public y gagne d'abord et avant tout.

C'est pour ces raisons que notre rapport est véritablement truffé de recommandations sur pratiquement tous les aspects imaginables de la radiodiffusion canadienne. Le système de radiodiffusion témoigne, par sa composition même, du talent dont on sait faire preuve au Canada! La chose est particulièrement patente en ce qui a trait à l'équilibre toujours controversé entre les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé. Mais, nous croyons tout de même qu'il peut encore y avoir place à l'amélioration! Dès l'origine, les Canadiens ont attendu de la radiodiffusion qu'elle joue un rôle social qui n'a

jamais été demandé au système américain. C'est ainsi que le développement d'une identité nationale a toujours été considéré comme une responsabilité du système de radiodiffusion. La protection et l'essor de la culture canadienne dépendent de la radiodifusion dans une large mesure. À notre avis, c'est grâce à l'épanouissement et à la créativité individuelles que nous atteindrons les objectifs grâce auxquels se construit une nation. Il ne s'agit pas de créer une culture d'État. Il s'agit plutôt d'offrir aux auditeurs et aux téléspectateurs canadiens davantage d'émissions de meilleure qualité qui renseignent, éclairent ou divertissent, et d'offrir aux créateurs canadiens d'importantes possibilités pour s'exprimer, précisément en produisant de telles émissions. On n'insistera jamais assez sur l'ampleur de cette tâche. Tout cela coûtera cher. Rien n'est gratuit et il est bien évident que les Canadiens ne peuvent pas promouvoir leur développement culturel sans qu'il leur en coûte.

La radiodiffusion est financée de trois façons. La première est l'affectation directe de crédits gouvernementaux, soit un financement indirect par le contribuable au moyen d'impôts généraux ou de taxes reliées à la radiodiffusion. La seconde est un financement direct des consommateurs par le paiement de services de télédistribution à domicile. La troisième est également indirecte. Ce sont les coûts additionnels qui, comme J.K. Galbraith nous l'a enseigné jadis, sont cachés dans le coût des produits publicisés à la télévision et à la radio. En d'autres termes, si le système de radiodiffusion contribue davantage aux objectifs sociaux de la loi, tôt ou tard c'est le contribuable et le consommateur qui paieront la note.

Il est bien évident que la marge publicitaire nous échappe. Et nos recommandations dont le but est de favoriser l'essor d'une radiodiffusion de meilleure qualité, plus accessible et *canadianisée* entraîneront, dans une certaine mesure, des coûts additionnels pour les particuliers et le gouvernement. L'évaluation du coût de mise en application de nos recommandations est inévitablement approximative, tout comme d'ailleurs notre évaluation des sources potentielles de financement. Audacieuses ou modestes, nos évaluations peuvent varier sensiblement. Elles sont toujours risquées quand elles sont faites à partir d'hypothèses. Dans d'autres cas, l'écart dépend des suites qui seront données à une recommandation. Va-t-on, par exemple, créer un ou cent nouveaux bureaux de nouvelles? Si on crée Télé-Canada, un réseau entièrement consacré aux informations et si on produit davantage d'émissions pour enfants, quelle sera l'envergure réelle de tout cela? Nous n'avons fait qu'esquisser les lignes de ce nouveau système. On peut choisir de le réaliser un peu plus en-deça ou un peu plus au-delà de ce qui est suggéré.

Les décisions finales devront être prises par ceux qui dirigent la politique de la radiodiffusion : le CRTC, les gouvernements provinciaux et, par-dessus tout, le gouvernement du Canada. C'est à ces corps publics d'évaluer le degré de détermination des Canadiens à vouloir se doter d'une politique canadienne de radiodiffusion. C'est aussi à eux de savoir quelle contribution ils veulent exiger du secteur privé pour atteindre les objectifs de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* qui, nous l'espérons, sera adoptée. C'est encore à eux de décider de l'importance des crédits gouvernementaux alloués à la radio-télédiffusion. C'est toujours à eux de déterminer si les Canadiens sont prêts à débourser des sommes

plus élevées pour s'abonner à la câblodistribution ou à payer des taxes pour financer un nouveau réseau public. Nous reconnaissons les difficultés que posent ces décisions. Mais on peut affirmer sans ambages qu'elles sont capitales pour l'avenir de notre pays et notre devenir.

Nos recommandations ne rencontreront pas toutes la faveur de tous ceux qui contribuent au système de radiodiffusion. Nous mêmes, d'ailleurs, sommes partagés. Il en coûte d'être Canadien et la participation au système canadien de radiodiffusion figure sur la note. Nous nous sommes efforcés de répartir ces coûts équitablement, en ménageant à la fois l'intérêt des protagonistes et l'intérêt général du public canadien, indiscutablement primordial.

Coincidence intéressante, 1986 est une année historique pour la radiodiffusion canadienne. C'est le soixantième anniversaire de l'Association canadienne des radiodiffuseurs. C'est aussi le cinquantième anniversaire de la Société Radio-Canada, cœur même de notre système de radiodiffusion et instrument essentiel de l'enracinement de la culture canadienne au cours de ce siècle. Voilà vingt-cinq ans que Télé-Métropole et CTV existent. Ce sont là autant d'indications symboliques qui font de cette année le moment idéal pour que le gouvernement se risque à consolider un système de radiodiffusion vraiment canadien.

Notes et références

1. Déclaration de Patrick Chalmers, directeur de la British Broadcasting Corporation (Écosse), au colloque "Public Television: Who Cares?", dans le cadre du Festival de Télévision de Banff, le 26 mai 1986. [traduction]
2. Pierre Gauvreau dans Normand Cloutier, « La télévision au jour le jour (Entrevues avec artisans) », étude préparée pour le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, Ottawa, janvier 1986.
3. Cité dans Herschel Hardin, *Closed Circuits: The Sellout of Canadian Television*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1985, p. 117. [traduction]
4. Canada, ministère des Communications, *Bâtir l'avenir : vers une Société Radio-Canada distincte*, Ottawa, le ministère, 1983 (Sommaire, p. 2).
5. Déclaration de Marcel Masse, ministre des Communications du Canada, au Festival de télévision de Banff, le 25 mai 1986, p. 5. [traduction]

ANNEXES

Annexe A

Mandat du Groupe de travail

I. Le groupe de travail est constitué pour présenter au ministre des Communications des recommandations sur une stratégie industrielle et culturelle visant à régler l'évolution future du système canadien de la radiodiffusion jusqu'à la fin de ce siècle, compte tenu de l'importance que revêt la radiodiffusion dans la vie des Canadiens. La stratégie tiendra compte de l'ensemble des objectifs sociaux et économiques du gouvernement, des politiques et priorités gouvernementales, y compris le besoin de restriction fiscale, de confiance aux initiatives du secteur privé et de coopération fédérale-provinciale, et des politiques gouvernementales dans d'autres domaines économiques et culturels connexes. La stratégie tiendra compte, en plus, des défis et des possibilités présentés par les avances technologiques d'un milieu de radiodiffusion de plus en plus compétitif.

II. Le groupe de travail aura pour tâche d'identifier et de soumettre au ministre des recommandations sur :

A) les objectifs appropriés d'une politique publique applicables au système canadien de la radiodiffusion dans le contexte des années 1980 et 1990 tenant compte particulièrement des priorités culturelles et économiques du gouvernement;

B) le rôle et le mandat du service national public de radiodiffusion et du secteur privé de la radiodiffusion, l'étude des services provinciaux de radiodiffusion, et le caractère de leurs relations mutuelles dans le contexte économique présent et prévisible;

C) les demandes et les désirs du public quant aux services offerts par le système de radiodiffusion, y compris, mais ne s'y limitant pas, l'équilibre recherché entre les services nationaux, régionaux et locaux, les besoins particuliers des publics anglophone et francophone à travers le pays, les besoins des groupes ethniques, les besoins des autochtones, et les besoins spécialisés d'autres Canadiens;

D) le rôle des instruments de réglementation et de politique, incluant notamment la dépense de fonds publics comme moyen efficace et utile de réaliser les objectifs; et

E) les mesures à prendre afin de réduire les barrières structurelles aux contributions du système de radiodiffusion à l'économie et à la société canadiennes.

III. En formulant son évaluation des facteurs et des tendances clés de l'environnement, le Groupe de travail consultera une vaste gammes de groupes et d'individus intéressés et tiendra compte de leurs opinions.

IV. Le Groupe de travail présentera son rapport au ministre des Communications d'ici neuf mois.

Annexe B

Mémoires soumis au Groupe de travail

Access Network, (The Alberta Educational Communications Corporation) *Alberta*
Advisory Committee on Film, Video and Audio *Manitoba*
Agence canadienne de développement du sous-titrage *Ontario*
Agence de Presse et de Communications M.M.C. Inc., (Multinational Media Communication) *Québec*
Yves Alavo *Québec*
Alcohol and Drug Dependency Commission of Newfoundland and Labrador *Terre-Neuve*
Allarcom Limited *Alberta*
Alliance Française d'Edmonton *Alberta*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists *Ontario*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists Maritimes Branch *Nouvelle-Écosse*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists Maritimes Branch, Cape Breton *Nouvelle-Écosse*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists Maritimes Branch, Prince Edward Island *Île-du-Prince-Édouard*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists Newfoundland and Labrador Branch *Terre-Neuve*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists
Performers' Guild, Northern Alberta and the Southern Alberta Composit Branch *Alberta*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists Performers Guild, Toronto Branch *Ontario*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists Saskatchewan Branch *Saskatchewan*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists Writers Guild, Alberta Branch *Alberta*
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists Writers Guild, Toronto Branch *Ontario*
Alliance Québec *Québec*
Amis de la radiotélévision publique *Ontario*
Assembly of B.C. Arts Councils *Colombie-Britannique*
Association canadienne de cinéma-télévision *Ontario*
Association canadienne de communication *Québec*
Association Canadienne de la Télécommunication par Satellite *Ontario*
Association canadienne des annonceurs incorporée *Ontario*
Association Canadienne des Directeurs de l'Information en Radio-Télévision *Ontario*
Association canadienne des radiodiffuseurs *Ontario*
Association canadienne des réalisateurs de télévision *Ontario*
Association canadienne des réalisateurs de télévision, Manitoba *Manitoba*

Annexe B

Association canadienne des réalisateurs de télévision, Régina *Saskatchewan*
Association canadienne-française de l'Alberta *Alberta*
Association canadienne-française de l'Ontario *Ontario*
Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan *Saskatchewan*
Association Culturelle Franco-TeNoise *Territoires du Nord-Ouest*
Association des Franco-Yukonnais *Yukon*
Association de la recherche en communication du Québec Inc. *Québec*
Association des consommateurs canadiens *Ontario*
Association des producteurs canadiens de film et de télévision *Ontario*
Association des producteurs de films et de vidéo du Québec avec l'Association des producteurs canadiens de film et de télévision *Québec*
Association des réalisateurs *Québec*
Association des réalisateurs et réalisatrices de film du Québec *Québec*
Association jeunesse fransaskoise inc. *Saskatchewan*
Association Multiculturelle de la Nouvelle-Écosse *Nouvelle-Écosse*
Association nationale des téléspectateurs *Québec*
Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion *Ontario*
Association nationale des réalisateurs de la radio *Ontario*
Association of Roman Catholic Communications of Canada *Alberta*
Atlantic Association of Broadcasters *Nouvelle-Écosse*
Atlantic Film and Video Association *Nouvelle-Écosse*
Atlantic Satellite Network (ATV/ASN) avec Atlantic Television System *Nouvelle-Écosse*
Atlantic Television System (ATV/ASN) avec Atlantic Satellite Network *Nouvelle-Écosse*
François Baby *Québec*
Filipe Batista, avec Henri Yatrou et Roger Mondoloni *Québec*
Baton Broadcasting Incorporated *Ontario*
B.C. Coalition for the Arts *Colombie-Britannique*
Rob Beamish avec Hart Cantelon, Bruce Kidd, Rick Gruneau et David Whitson *Ontario*
Bob Bossin *Colombie-Britannique*
Sid Boyling *Manitoba*
British Columbia Association of Broadcasters *Colombie-Britannique*
British Columbia Film and Video Industry Association *Colombie-Britannique*
Broadcast News Limited *Ontario*
Howard Broomfield *Colombie-Britannique*
Cable Television Association of Alberta *Alberta*
Campbell River T.V. Association *Colombie-Britannique*
Canadian Association for Adult Education *Ontario*
Canadian Association for Free Expression Inc. *Ontario*
Canadian Broadcasting League *Ontario*
Canadian Cable Television Association avec Fundy Cablevision Ltd. *Nouveau-Brunswick*
Canadian Coalition for Peace through Strength Inc. *Ontario*
Canadian Multiculturalism Council, Media Committee *Manitoba*
Canadian National Institute for the Blind, Newfoundland and Labrador Division *Terre-Neuve*

Canadian Satellite Communications Inc. *Ontario*
Centre culturel franco-manitobain *Manitoba*
Centre de musique canadienne *Ontario*
CFMX-FM *Ontario*
Chinavision Canada Corporation *Ontario*
CISN Radio Ltd. *Alberta*
Citizens for Foreign Aid Reform *Ontario*
Club Richelieu d'Edmonton *Alberta*
Coalition canadienne contre la pornographie dans les médias *Ontario*
COGECO Inc. *Québec*
Commissaire aux langues officielles *Ontario*
Commission culturelle Fransaskoise *Saskatchewan*
Committee on Broadcasting For the Nineteen Nineties *Ontario*
Congrès germano-canadien, Manitoba *Manitoba*
Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse *Ontario*
Conseil consultatif canadien de la situation de la femme *Ontario*
Conseil de la coopération de la Saskatchewan *Saskatchewan*
Conseil de presse du Québec *Québec*
Conseil des usagers des médias de la Sagamie *Québec*
Conseil ethnoculturel du Canada *Ontario*
Conseil National des Femmes du Canada *Québec*
Conseil populaire des communications de l'Est du Québec inc. *Québec*
Consumers' Association of Canada Yellowknife Local *Territoires du Nord-Ouest*
Guy Corbeil *Québec*
Council of Canadians *Ontario*
Council of Canadians, Ontario Chapter (C.O.C.) *Ontario*
Roger Cousins *Territoires du Nord-Ouest et Yukon*
Crossroads Christian Communications Inc. *Ontario*
CTV Television Network Ltd. *Ontario*
Delta Cable Television Ltd. *Colombie-Britannique*
Léo J. Deveau *Nouvelle-Écosse*
Claude-Jean Devirieux *Québec*
Easter Seal Society of Ontario *Ontario*
Education Advisory for Parents *Colombie-Britannique*
Kenneth Emberly *Manitoba*
Évaluation nationale des images des femmes dans les médias inc. (Évaluation-médias) *Colombie-Britannique*
Évaluation nationale des images des femmes dans les médias inc. (Évaluation-médias), Manitoba avec Forum for the Awareness of Minority Electorate *Manitoba*
Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse *Nouvelle-Écosse*
Fédération des Franco-Colombiens *Colombie-Britannique*
Fédération des Francophones de Terre-Neuve et du Labrador *Terre-Neuve*
Fédération des Francophones Hors Québec Inc. *Ontario*
Fédération nationale des communications *Québec*
First Choice Canadian Communications Corporation *Ontario*
Forum for the Awareness of Minority Electorate avec Évaluation-médias, Manitoba *Manitoba*

Barry Fox *Nouvelle-Écosse*
Fundy Cablevision Ltd. avec Canadian Cable Television Association *Nouveau-Brunswick*
Harold Geltman *Québec*
Gouvernement de l'Ontario, Ministère des Transports et des Communications *Ontario*
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse *Nouvelle-Écosse*
Gouvernement de Terre-Neuve, Ministère des Ressources forestières et des Terres *Terre-Neuve*
Gouvernement du Manitoba Ministère de la Culture, du patrimoine et des loisirs *Manitoba*
Gouvernement du Manitoba Ministère de la Culture, du patrimoine et des loisirs, Politique de télécommunications *Manitoba*
Gouvernement du Nouveau-Brunswick Ministère des Transports, Politique des transports et des communications *Nouveau-Brunswick*
Government of Northwest Territories Department of Education *Territoires du Nord-Ouest*
Government of Northwest Territories Department of Information *Territoires du Nord-Ouest*
Greater Winnipeg Cablevision Limited *Manitoba*
Lawrence Hall *Ontario*
Hamilton-Dante Centre for Italian Language & Culture Inc. *Ontario*
Heritage Christian Ministries *Alberta*
James Hester *Québec*
David M. Hunter *Ontario*
Indian and Inuit Support Group of Newfoundland and Labrador *Terre-Neuve*
Institut canadien d'éducation des adultes *Québec*
Inuit Broadcasting Corporation *Ontario*
Inuvialut Communications Society *Territoires du Nord-Ouest et Yukon*
Island Cablevision Ltd. *Île-du-Prince-Édouard*
Island Media Arts Co-op *Île-du-Prince-Édouard*
Italo-Canadian Advertising and Publicity Services *Ontario*
James Bay Cree Communications Society *Québec*
Judicial Action *Colombie-Britannique*
Paul Kahnert *Ontario*
Gordon Keeble *Ontario*
Sheila Knowlton-MacRury *Territoires du Nord-Ouest*
Life Channel *Ontario*
Ligue canadienne des compositeurs *Ontario*
Ligue pour les droits de l'homme de B'Nai B'Rith, Canada, Région de l'Est *Québec*
Shelagh Mackenzie *Nouvelle-Écosse*
Maclean Hunter (Cable) Ltd. *Ontario*
Maclean Hunter Limited *Ontario*
Makivik Corporation *Québec*
Manitoba Association for the Promotion of Ancestral Languages *Manitoba*
Tom Marzotto *Ontario*
Media Club of Ottawa *Ontario*
Monarch Communications Group *Alberta*
Native Communications' Society of the Western N.W.T. *Territoires du Nord-Ouest*

Newfoundland and Labrador Crafts Development Association *Terre-Neuve*
Newfoundland Writers Guild *Terre-Neuve*
Northern Native Broadcasting *Yukon*
Northwest Research & Consulting *Alberta*
NTV, Newfoundland Television *Terre-Neuve*
Nouveau parti démocratique *Saskatchewan*
N.W.T. Advisory Council on the Status of Women *Territoires du Nord-Ouest*
Oceola Arts Council *Colombie-Britannique*
Office des communications sociales *Québec*
Office national du film du Canada *Québec*
John G. Packer *Alberta*
Michael H. Parsons *Ontario*
Parti communiste du Canada *Ontario*
Parti libéral du Nouveau-Brunswick *Nouveau-Brunswick*
Parti progressiste-conservateur *Ontario*
Pathonic Communications Inc., CHEM-TV-8 *Québec*
Prince Edward Island Federation of Agriculture *Île-du-Prince-Édouard*
QCTV Ltd. *Alberta*
Quebec Farmers' Association *Québec*
Quebec Region Religious Advisory Council to the Canadian Broadcasting Corporation *Québec*
Marc Raboy *Québec*
Ralph C. Ellis Enterprises Ltd. *Ontario*
John Reeves *Ontario*
Regina Cablevision Co-operative avec Sascable Services Inc. et Saskatchewan Telecable *Saskatchewan*
Regroupement des organismes communautaires de communication du Québec *Québec*
Regroupement pour la défense de la télévision publique *Québec*
Blair Rhodes *Nouvelle-Écosse*
Roman Catholic Diocese of Charlottetown, Social Action Commission *Île-du-Prince-Édouard*
St. John's Board of Trade *Terre-Neuve*
Saskatchewan Writers Guild *Saskatchewan*
Satellite Television Association of Canada *Alberta*
Simon Fraser University Media Group *Colombie-Britannique*
Société de droits d'exécution du Canada ltée *Ontario*
Société de la Maison Française de Calgary *Alberta*
Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick *Nouveau-Brunswick*
Société Franco-Manitobaine *Manitoba*
Société nationale des Acadiens *Nouveau-Brunswick*
Société Radio-Canada *Ontario*
Société Radio-Canada, Comité consultatif sur l'agriculture et les ressources naturelles, Services anglais *Nouvelle-Écosse*
Société Radio-Canada, Comité consultatif sur les émissions religieuses, Services anglais *Ontario*
Société Radio-Canada, Comité consultatif sur les sciences et la technologie, Services anglais *Ontario*

Société Radio-Canda, Comité consultatif sur les sciences et la technologie, Services français *Québec*

Société Radio-Canada, Services anglais de la radio *Ontario*

Société Radio-Canada, Services français de la radio *Québec*

Société Radio-Canada, Service du Nord *Territoires du Nord-Ouest et Yukon*

Société Saint-Thomas D'Aquin *Île-du-Prince-Édouard*

Standard Broadcasting Corporation Limited *Ontario*

Steering Committee on National Broadcast Reading Service *Ontario*

Studio East Limited *Nouvelle-Écosse*

W.A. Sullivan *Québec*

Suncoast Television Society *Colombie-Britannique*

Sunwapta Broadcasting Limited *Alberta*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil des sections locales, section locale 672, Moncton *Nouveau-Brunswick*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil des sections locales, section locale 683, Ste-Foy *Québec*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision *Ontario*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, section locale 696, Charlottetown *Île-du-Prince-Édouard*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, section locale 692, Halifax *Nouvelle-Écosse*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, section locale 676, Ottawa *Ontario*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, section locale 669, Régina *Saskatchewan*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, section locale 670, St-Jean *Terre-Neuve*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, section locale 697, Sydney *Nouvelle-Écosse*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, section locale 667, Toronto *Ontario*

Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, section locale 694, Winnipeg *Manitoba*

Syndicat canadien de la fonction publique Conseil radio-télévision, sections locales 678 & 679, Windsor *Ontario*

Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie *Québec*

Taqramiut Nipingat Inc. *Québec*

Teaching English as a Second Language Across Canada *Ontario*

Téléfilm Canada *Québec*

Télémédia Communications Inc., Ontario Division *Ontario*

Télémédia Communications Inc., Division Québec *Québec*

Télésat Canada *Ontario*

The Sports Network *Ontario*

Major F.R. Thomas *Ontario*

Town of Inuvik *Territoires du Nord-Ouest*

Townshippers' Association *Québec*

TVOntario *Ontario*

Ukrainian Canadian Committee *Alberta*

Union des producteurs agricoles (U.P.A.) *Québec*

Université de l'Alberta, CJSR *Alberta*
Université de l'Alberta, Faculté Saint-Jean *Alberta*
Vancouver Co-Operative Radio *Colombie-Britannique*
Wawatay Native Communications Society *Ontario*
Dr. John Weinzweig *Ontario*
West Coast Media Society *Colombie-Britannique*
Western International Communications Ltd. *Colombie-Britannique*
Writers Federation of Nova Scotia avec Writers' Union of Canada, Atlantic Region *Nouvelle-Écosse*
Writers' Union of Canada *Ontario*
Writers' Union of Canada, Atlantic Region avec Writers Federation of Nova Scotia *Nouvelle-Écosse*
Young Canada Television-Saskatchewan Youth Advisory Council *Saskatchewan*

Annexe C

Liste des intervenants lors des rencontres publiques

Ottawa, 14 août 1985

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Performers' Guild, National Office
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Ottawa Branch
Conseil ethnoculturel du Canada
Council of Canadians
Trudy LaCaine
Brian Maracle
M. Morrison
Société Radio-Canada, Services anglais de la radio
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Représentation nationale
Greg Vezina
Oscar Werthorst

Vancouver, 19 août 1985

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, British Columbia Branch
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Performers' Guild, British Columbia Branch
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Writers' Guild, British Columbia Branch
Peter Anderson
Assembly of British Columbia Arts Council
Steve Beauwold
Bob Bossin
British Columbia Public Interest Advocacy Centre
Howard Broomfield
Campbell River TV Association
Bob Chown
Congrès Germano-Canadien, Colombie-Britannique
Council of Canada, British Columbia Chapter
Reinhart Darrahs
Education Advisory for Parents
Eleanor Hadley
Judicial Action
Beverley Larsen
M. McAlister
Irène McAllister

Daw-Rae McLaren & Brad McCannell
Ian McLennan
Leslie Millin
Oceola Arts Council
Ruth Schiller
Simon Fraser University Media Group
Jim Styles
Symmetric Technologies Inc.
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Communications nationales
Sigred-Ann Thors-Vernon
Vancouver Co-operative Radio
Debbie Warren
West Coast Media Society
Karen Wilson
Barbara Wutzki

Edmonton, 21 août 1985

Alberta Handicapped Communications Society
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Performers' Guild, Edmonton Branch
Association canadienne des réalisateurs de télévision, Section d'Edmonton
Association nationale des réalisateurs de la radio, Section d'Edmonton
Cable Television Association of Alberta
CHOT
Tom Dodd
Douglas Communications
Carl Hare
Heritage Christian Ministries
Inuvialut Communications Society
Northern Native Broadcasting, CHON, Yukon
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Représentation nationale
Téléjeunesse Canada, Comité consultatif de l'Alberta
Ukrainian Canadian Committee, Alberta Branch
Université de l'Alberta
Université de l'Alberta, CJSR-FM

Régina, 22 août 1985

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Saskatchewan Branch
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Writers' Guild, Saskatchewan Branch
Association canadienne des réalisateurs de télévision, Section de Régina
Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan
Association jeunesse fransaskoise inc.
Dr Lewis Brandt

Canadian Crafts Council
Caucus du Nouveau Parti démocratique, Saskatchewan
Commission culturelle fransaskoise
Conseil de la coopération de la Saskatchewan
Évaluation nationale des images des femmes dans les médias Inc. (Évaluation-médias)
Globe Theatre
M. Leblanc
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Section locale 669, Régina
Téléjeunesse Canada, Comité consultatif de la Saskatchewan
Dave White

Halifax, 26 août 1985

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Maritimes Branch
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Maritimes Branch, Cape Breton
Association canadienne des réalisateurs de télévision, Section des Maritimes
Atlantic Film and Video Association
Leo J. Deveau
Barry Fox
Shelagh Mackenzie
Joan Melanson
Multicultural Association of Nova Scotia
Nova Scotia Coalition on Arts and Culture
Société Radio-Canada, Comité consultatif sur l'agriculture et les ressources naturelles, Services anglais
Téléjeunesse Canada, Comité consultatif des Maritimes
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Section locale 692, Halifax
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Section locale 697, Sydney
Writers' Federation of Nova Scotia and Writers' Union of Canada, Atlantic Region

Winnipeg, 26 août 1985

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Winnipeg Branch
Association canadienne des réalisateurs de télévision, Section de Winnipeg
Julie Blais
Sid Boyling
Canadian Multiculturalism Council, Media Committee
Congrès Germano-Canada, Manitoba
Councils of Canadians, Manitoba Chapter
Fred Debrecen
Henry Elias
Kenneth Emberley
Évaluation nationale des images des femmes dans les médias Inc. (Évaluation-médias), Manitoba

Jack Eyre
Forum for the Awareness of Minority Electorate
Vivian Fresen
Gouvernement du Manitoba, Ministère de la culture, du patrimoine et des loisirs, Politique de télécommunications
Barbara Holst
Fred Kelbert
David Kidd
Howard Lœwen
Manitoba Association for the Promotion of Ancestral Languages
Manitoba Intercultural Council
Multicultural Council of Canada
Doreen Myers
Native Communications Inc.
Richard Simœns
Société Franco-Manitobaine
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Local 694, Winnipeg
South East Resource Development Council
Winnipeg Chinatown Development Corporation

St. John's, 27 août 1985

Alcohol and Drug Dependency Commission of Newfoundland and Labrador
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Newfoundland and Labrador Branch
Citizens Coalition Versus Pornography
Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Terre-Neuve
Walter H. Davis
Elysian Theatre Company
Fédération des Francophones de Terre-Neuve et du Labrador
Institut national des aveugles, Division de Terre-Neuve et du Labrador
Native People Support Group of Newfoundland and Labrador
Newfoundland and Labrador Crafts Development Association
Newfoundland Writers Guild
Ploughshare Youth
St. John's Board of Trade
St. John's Native Friendship Centre
Dr John Scott
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Section locale 670, St-Jean
Teaching English as a Second Language Across Canada, Canada
David Thompson
Harvey Weir

Moncton, 28 août 1985

Shirley Dobson
Fundy Cablevision and Canadian Cable Television Association

Martha Jackman
Frank McKenna, Chef du parti libéral du Nouveau-Brunswick
Radio-Acadie
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil des sections locales, Local 672, Moncton
Télé-Acadie

Charlottetown, 29 août 1985

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Prince Edward Island Branch
Island Cablevision Ltd.
Island Media Arts Co-op
Carl Mathis
Prince Edward Island Council of the Arts
Prince Edward Island, Federation of Agriculture
Roman Catholic Diocese of Charlottetown, Social Action Commission
Société St-Thomas d'Aquin
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Section locale 696, Charlottetown
Technical Arts Co-op

Québec, 4 septembre 1985

François Baby
Conseil des usagers des médias de la Sagamie
Conseil populaire des communications de l'Est du Québec Inc.
Robert Elias
Laurent Laplante
Regroupement des TV communautaires
Société de Musique de Chambre de Ste-Pétronille
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil des sections locales, Section locale 683, Ste-Foy

Montréal, 5 septembre 1985

Agence canadienne de développement du sous-titrage
Alliance Québec
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Montreal Branch
Association des réalisateurs et réalisatrices de film du Québec
Association des réalisateurs, Société Radio-Canada
Association nationale des téléspectateurs
Ateliers Super-Jeunesse
Black Theater Workshop Inc.
Claude-Jean Devirieux
Harold Geltman

James Hester
James Bay Cree Communications Society
Ligue pour les droits de l'homme de B'Nai B'Rith, Régions de l'Est du Canada
Makivik Corporation
P.M.E. Productions
Quebec Farmers' Association
Quebec Region Religious Advisory Council
Regroupement pour la défense de la télévision publique
Roman Serbyn
Société Radio-Canada, Comité consultatif sur les sciences et la technologie, services français
W.A. Sullivan
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, section locale 676, Ottawa
Taqramiut Nipingat Inc.
Townshippers Association
Union des producteurs agricoles
Basil Vasilio

Toronto, 16 septembre 1985

Neil Aberle
African Canadian Cultural Association
Agence canadienne de développement du sous-titrage
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Performers' Guild, Toronto Branch
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, Writers' Guild, Toronto Branch
Amis de la radio-télévision publique
Association of Television Producers and Directors
Jean Augustine
Gloria Bishop
Vladimir Bubrin
Canadian Association for Adult Education
Canadian Association for Free Expression Inc.
Canadian Black Performers Association
Canadian Catalogue Interchange Systems
Canadian Coalition for Peace through Strength Inc.
Canadian Independant Film Caucus
Frank Carenza
Citizens for Foreign Aid Reform
Coalition canadienne contre la pornographie dans les médias
Committee Against Pornography
Committee on Broadcasting for the Nineteen Nineties
Committee to Procure the Chinavision Service on Maclean Hunter
Council of Canadians, Ontario Chapter
Clive Court

Duane Crandall
Crossroads Christian Communications
Norm Guilfoyle
Hamilton-Dante Centre for Italian Language and Culture Inc.
Max Hemsol
David M. Hunter
Paul Kahnert
Bruce Kidd
Life Channel
Ligue canadienne de compositeurs
Lynn MacDonald, député, Nouveau parti démocratique, Critique en matière de communications
Jamshed Mavalwala
Dr Mary Jane Miller
Ralph C. Ellis Enterprises Ltd.
School Trustee "Self"
Société de droits d'exécution du Canada Ltée
Bruce Steele
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Bureau national
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Section locale 667, Toronto
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision, Sections locales 678 et 679, Windsor
Toronto Chinese Business Community
Universal African Improvement Association
Dr Bhausaheb Vbale
Richard Wattam
Sheila Weller-Gall
Wyndham Wise
Writers Union of Canada

Yellowknife, 30 octobre 1985

Association culturelle Franco-TeNoise
Association des consommateurs canadiens, Bureau de Yellowknife
Pearl Binnick
Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Territoires du Nord-Ouest
Vince Hill
Litha MacLachlan
Bill Powlitz
Société Radio-Canada, Service du Nord
Art Sorensen

Whitehorse, 30 octobre 1985

Hougens Entreprises, Cable and Radio
Northern Native Broadcasting Society
Société Radio-Canada, Service du Nord

Annexe C

Frobisher Bay, 12 novembre 1985

Roger Cousins
Geetaloo Kakkik
Cynthia Mallon
Mick Mallon
Abe Oopik
Elija Papatsie
Jose Papatsie
Bryan Pearson

Annexe D

Rencontres privées

Toronto

15 au 18 juillet incl.,
22 au 24 juillet incl.,
12 et 13 août 1985

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, National Office
Amis de la radio-télévision publique
Andrew Cochran Associates Ltd.
Association canadienne de Cinéma-Télévision
Association canadienne des annonceurs incorporée
Association des producteurs canadiens de film et de télévision
Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion
Association nationale des réalisateurs de la radio, Radio-Canada
Association of Canadian Film and Video Producers
Association of Television Producers and Directors
Baton Broadcasting Incorporated
Broadcast News Limited
Bureau canadien de la radio
Bureau de la télévision du Canada
Canadian Independent Records Producers Association
Canadian Media Directors Council
Centre pour la promotion de l'intérêt public
Children's Broadcast Institute
Chinavision Canada Corporation
CHUM Group Limited
CTV Television Network Ltd.
First Choice Canadian Communications Corporation
Global Television Network
Lynn MacDonald, député, Nouveau parti démocratique, Critique en matière de communications
Maclean Hunter (Cable) Ltd.
Maclean Hunter Limited (Broadcasting)
MuchMusic
John Reeves
Rogers Broadcasting Limited
Rogers Cablevision Inc.
Selkirk Communications
Société Radio-Canada, Comité consultatif sur les émissions religieuses, services anglais
Société Radio-Canada, Comité consultatif sur les sciences et la technologie, services anglais

Société Radio-Canada, Services anglais de la radio
Société Radio-Canada, Services anglais de la télévision
Sondage BBM
The Sports Network
TVOntario
TV Bureau

Ottawa

**14 août, 15 au 23 octobre incl.,
27 au 29 novembre incl., 5 décembre 1985**

American Federation of Musicians, Canadian Office
Association canadienne des réalisateurs de télévision
Association canadienne-française de l'Ontario
Association des consommateurs canadiens,
Programme des industries réglementées
Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec
Canadian Motion Picture Distributors Association
Caucus du Parti progressiste conservateur
Centre de musique canadienne et Ligue canadienne de compositeurs
Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse
Conseil Ethnoculturel du Canada
EN Network
Fédération des Francophones Hors-Québec Inc.
Gouvernement de l'Ontario, Ministère des Transports et des Communications
Inuit Broadcasting Corporation
Al Johnson, Canadian Broadcasting League
Société Radio-Canada, Région de l'Ontario
Société Radio-Canada, Région d'Ottawa
Stations affiliées de la Société Radio-Canada
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil radio-télévision,
Représentation nationale
Telesat Canada
Wawatay Native Communications Society

Montréal

**6 au 9 août incl., 5 et 6 septembre,
3 et 4 octobre 1985**

Alliance Québec
Association canadienne de la radio et de la télévision de langue française
Association des cablôdistributeurs du Québec Inc.
Association des producteurs de films et de vidéo du Québec
Association des réalisateurs, Société Radio-Canada
CFCF
CJAD Radio and CJFM-FM Inc., Standard Broadcasting
CKOI-MF, CKVL-MA
Cogeco Inc.

Communications par satellite canadien inc. (Cancom)
Confédération générale des entreprises de publicité
Corporation pour l'Avancement de Nouvelles Applications des Langages
Fédération nationale des communications, CSN
Institut canadien d'éducation des adultes
Le Conseil National des Femmes du Canada
Office national du film
Pathonic communications inc., CHEM-TV-8
Radiomutuel Inc.
Radio-Québec
Réseau TVA
Société des auteurs, recherchistes, documentalistes et compositeurs
Société Radio-Canada, Région du Québec, Services anglais
Société Radio-Canada, Services français de la radio
Société Radio-Canada, Services français de la télévision
Syndicat canadien de la fonction publique, Conseil des sections locales
Super Écran
Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie
Téléfilm Canada
Télémédia Communications Inc.
Union des Artistes
Vidéotron Ltée

Vancouver

19 et 20 août 1985

Association for Public Broadcasting in British Columbia
British Columbia Association of Broadcasters
British Columbia Cable Association
British Columbia Coalition for the Arts
British Columbia Film and Video Industry Association
Chambre de commerce française de Vancouver
Cowichan Cablevision Ltd.
Évaluation nationale des images des femmes dans les médias (Évaluation-média Inc.)
Fédération des Franco-Colombiens
Gouvernement de la Colombie-Britannique, Ministère des Universités, des Sciences et des Communications
Knowledge Network
Société Radio-Canada, région de la Colombie-Britannique
Western International Communications Ltd. (W.I.C.)

Edmonton

21 et 22 août 1985

Access Network, The Alberta Educational Communications Corporation
Allarcom Limited
CISN Radio Ltd.

Gouvernement de l'Alberta, Ministère des Services publics et des Services téléphoniques
Monarch Communications Group
Northern Cablevision Ltd.
QCTV Ltd.
Société Radio-Canada, Région de l'Alberta
Sunwapta Broadcasting Limited

Régina

23 août 1985

CKCK TV
Co-op Com Ltd., Zenon Park
Gouvernement de la Saskatchewan
Regina Cablevision Co-operative, Sascable Services Inc. et Saskatchewan Telecable
Société Radio-Canada, Région de la Saskatchewan

Halifax

26 août 1985

Atlantic Association of Broadcasters
Atlantic Film and Video Association
Fédération des francophones de la Nouvelle-Écosse
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Société Radio-Canada, région d'Halifax
Studio East Limited

Winnipeg

26 et 27 août 1985

Advisory Committee on Film, Video and Audio
CanWest Broadcasting Inc., CKND
Fédération culturelle des Canadiens-français
Gouvernement du Manitoba, Ministère de la Culture, du Patrimoine et des Loisirs, Politique des télécommunications
Greater Winnipeg Cablevision Limited
Moffat Communications
Société Radio-Canada, Région du Manitoba

St-John's

27 et 28 août 1985

Newfoundland Broadcasting Company Limited
Newfoundland's Independent Film Makers Co-op
VOCM, Radio
Société Radio-Canada, Région de Terre-Neuve

Moncton

29 août 1985

Gouvernement du Nouveau-Brunswick, Ministère des Transports, Politique des Transports et des Communications
New Brunswick Broadcasting Company
Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick
Société Radio-Canada, Région des provinces de l'Atlantique, Services français

Charlottetown

30 août 1985

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
Island Media Arts Co-op
Point East Productions

Québec

4 septembre 1985

André Arthur, CHRC
CJMF
Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires culturelles
Gouvernement du Québec, Ministère des Communications*
Jean-Paul L'Allier
Regroupement des organismes communautaires de communications du Québec
Téléjeunesse Canada, Conseil d'administration

Yellowknife

30 octobre 1985

Association des consommateurs canadiens, Section de Yellowknife
Business and Prof. Women's Association of Yellowknife
CJCD, Radio and Northwest Territories Association of Municipalities
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Ministère de la Culture et des Communications
Mackenzie Media, Cable
Native Communications' Society of the Western N.W.T.
Société Radio-Canada, Service du Nord

Note : * Des membres du Groupe de travail ont également rencontré privément le ministre des Communications du Québec Jean-François Bertrand en mai 1985 et le nouveau ministre Richard French en janvier 1986.

Annexe D

Whitehorse

31 octobre 1985

Association des Franco-Yukonnais
Hougens Entreprises, CKRW Radio and Northern Television Systems Limited, WHTV Cable
Northern Native Broadcasting, CHON
Société Radio-Canada, Service du Nord

Frobisher Bay

13 novembre 1985

Baffin Regional Inuit Association
Eastern Arctic Television
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Ministère de l'Éducation
Inuit Broadcasting Corporation
Société Radio-Canada, Service du Nord

Annexe E

Liste des travaux de recherche et autres ouvrages préparés pour le Groupe de travail

Sheila McLeod Arnopoulos
Broadcasting for the Official Language Minorities: The Need for a Community Development Approach

Robert E. Babe Associates
A Study of Radio: Economic/Financial Profile of Private Sector Radio Broadcasting in Canada

Henri Brun
Opinion juridique concernant le pouvoir du CRTC d'assortir les licences qu'il émet de certains types de conditions

BBM Bureau of Broadcast Measurement
A Review of Trends in Canadian Radio Listening 1976-1985

Mireille Beaudet, Marie-Philippe Bouchard et Michèle Gamache
Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, Étude du statut juridique des entreprises de radiodiffusion au Canada

Peter A. Bruck, Jay R. Weston, Patricia L. Bennett & E. Jill Vardy, Centre for Communication, Culture and Society
Bibliography on Canadian Broadcasting

Peter A. Bruck, Will Straw & Dennis O'Sullivan, Centre for Communications Culture and Society
Performance Programming in the Canadian Television Broadcasting System

Clarkson Gordon
Technical Feasibility and Estimated Cost of a 150-percent Deduction for Costs of Commercial Time on Canadian Television Programs

Bernard Cleary & Michel Cormier
La presse électronique au Québec

Normand Cloutier
La télévision au jour le jour (entrevues avec artisans)

Kirwan Cox
The National Film Board and Television

Coopers & Lybrand Consulting Group
Impact of Selected Policy Changes in the Canadian Broadcasting System

Mark Czarnecki
The Creation of Program Material

Marc Deschênes, Viviane Haeberle et Nicole Tremblay
Radiodiffusion et État : Bibliographie des documents en langue française établie à l'intention du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion

Peter Desbarats
Radio and Television News: The Roles of Public and Private Broadcasters, and Some Other Critical Issues

Arthur Donner
An Analysis of the Importance of U.S. Television Spillover, Bill C-58, and Simulcasting Policies for the Revenues of Canadian TV Broadcasters

Annexe E

Econotec Inc.
Satellites and the Broadcasting Industry

Marie Alison Finkelstein
Selected Social Issues in Programming: The Legal, Constitutional and Policy Implications of the Equality Provision in Bill C-20

Jacques Frémont
Étude des objectifs et des principes proposés et adoptés relativement au système de la radiodiffusion canadienne

Laura Gaggi
Advertising Revenue Trends in Canada

Richard Hahn
A Study of the Supply of English Language Sound Recordings to Canadian Private Radio Stations

Harrison, Young, Pesonen and Newell Inc.
Canadian TV Viewing Habits: A Study of How Canadians Use the Television Medium, which Concentrates on How Canadians View Canadian Programming

Gérard Hébert
Les relations du travail dans la radiodiffusion canadienne

Jay A. Herringer, R.S. Jakhu & Cliff Arnold
Options for a New Legal Definition of Broadcasting for Canada

Colin Hoskins & Stuart McFadyen
Review and Evaluation of the Canadian Broadcast Program Development Fund

John D. Hylton & Gary Maavara
The Interaction of Copyright Law and Broadcasting Policy

Jean-Paul Lafrance
La juxtaposition des territoires : étude-synthèse de l'évolution des systèmes de communication en Europe et en Amérique

Jean-Paul L'Allier & Associés Inc.
La spécificité québécoise et les médias électroniques

Alain Lapointe & Jean-Pierre LeGoff
La télévision au Canada : une analyse économique

Vincent Lemieux
Le rôle des différents acteurs dans les politiques de radiodiffusion, Présentation de trois scénarios

Peter J. Lown
A Reflection on the Roles and Responsibilities of the Major Actors in the Broadcasting System

Kathleen E. Mahoney & Sheilah L. Martin
Broadcasting and the Canadian Charter of Human Rights and Freedoms: Justifications for Restricting Freedom of Expression

McCarthy and McCarthy
Satellite Services, Network Licensing and The Broadcasting Act

Moss, Roberts and Associates Inc.
An Economic Profile of the Canadian Cable Industry

David Nostbakken & André Caron
Children and Television: Programs, People, Policies

Maurice Patry
La télévision éducative au Québec : développements récents et perspectives d'avenir

Frank W. Peers
CBC: The Big Picture

Frank W. Peers
Canadian Broadcasting as "A Single System"

Nathalie Petrowski
Du Canadien errant au Chanteur sans frontières: profil de la musique québécoise et de ses rapports avec l'industrie du disque, les diffuseurs et la société

Rose Potvin & Bonnie Diamond
Women and the Broadcast Media

John Roberts, Brian Chater & Denis Bergeron
Music and the Electronic Media in Canada

Walter I. Romanow, Stuart H. Surlin & W.C. Soderlund
Analysis of Local TV News Broadcasts

Abraham Rotstein
The Use and Misuse of Economics in Cultural and Broadcasting Policy

Liora Salter
Issues in Broadcasting

Liora Salter
Methods of Regulation

Liora Salter
The Regulatory Structure for Broadcasting

Francis Spiller Associates
Multicultural Broadcasting in Canada

Stan Staple
Supply and Demand: English-language Television in Canada During 1984

J. Mark Stiles & Associates
Broadcasting and Canada's Aboriginal Peoples

Stratavision Inc.
Ownership Structure and Behaviour in the Canadian Broadcasting System

Stratégem, Coopers & Lybrand
Factors Affecting the Advertising Revenues of the Broadcasting System in Québec

Marc Thibault
Radio-Canada: des structures et des hommes

Gaétan Tremblay
Le service public : principe fondamental de la radiodiffusion canadienne

Video World Inc. (Ronald G. Keast)
The Role of the Provinces in Public Broadcasting

Video World Inc. (Ronald G. Keast)
The Role of Satellites in the Canadian Broadcasting System

Richard Vigneault
Enquête téléphonique auprès des artisans de la radio et de la télévision au Nouveau-Brunswick

On peut obtenir une copie de ces divers travaux et études en s'adressant au service d'information du ministère des Communications, à Ottawa.

Annexe F

Membres du Groupe de travail

M. Florian Sauvageau détient une licence en droit de l'Université Laval et une maîtrise en journalisme de l'Université de l'Illinois. Avocat, journaliste et professeur d'université, M. Sauvageau anime des émissions d'affaires publiques à la radio et à la télévision de Radio-Canada depuis 1969. Professeur agrégé au Département d'information et de communication depuis 1982, il enseigne à l'Université Laval depuis plusieurs années. Il a collaboré à la réalisation et à la scénarisation de nombreux films documentaires pour l'ONF. Il a aussi été directeur de l'information et de la rédaction au quotidien *Le Soleil* de Québec. Co-auteur de *Droit et Journalisme au Québec* il a publié plusieurs articles et co-dirigé la publication d'ouvrages consacrés au journalisme et à la liberté de la presse.

M. Gerald Lewis Caplan détient une maîtrise en histoire canadienne de l'Université de Toronto et un doctorat en histoire africaine de l'Université de Londres. Il dirigeait la campagne nationale du Nouveau Parti démocratique du Canada lors des élections générales de 1984. M. Caplan a été directeur national du Nouveau Parti démocratique de 1982 à 1984, directeur de la Health Advocacy Unit de la ville de Toronto de 1980 à 1982, et directeur du Service universitaire canadien Outre-mer (SUCO) au Nigeria de 1977 à 1979. Il a aussi été professeur d'histoire et de philosophie de l'éducation à l'Ontario Institute for Studies in Education et à l'Université de Toronto, de 1967 à 1977. Conférencier recherché, il a également agi à titre d'interviewer et d'analyste à la radio et à la télévision. Il rédige pour la presse écrite une chronique hebdomadaire consacrée aux affaires publiques et il est l'auteur de livres et articles sur la politique, l'éducation, l'histoire canadienne et africaine et les questions reliées au Tiers monde.

M. Felix Randolph Blache-Fraser (Fil Fraser) est auteur, réalisateur, consultant et cadre supérieur de l'Alberta Educational Communications Corporation (ACCESS), à Edmonton. M. Fraser possède de nombreuses années d'expérience dans le domaine des communications, particulièrement à la radio et à la télévision, à titre de réalisateur, directeur de l'information, animateur de tribunes téléphoniques, et annonceur. En 1970, il a été directeur de la programmation du premier service canadien de télévision éducative (MEETA). En plus de produire trois longs métrages dont *Why Shoot the Teacher*, il a réalisé ou animé de nombreuses émissions de Radio-Canada, de télévisions éducatives et de postes privés. Il a été le président fondateur du Festival de télévision de Banff, du Festival des Jeux du Commonwealth et des Prix du Film de l'Alberta.

Mme Francine Côté a fait ses études en droit à l'Université de Montréal et est membre du Barreau du Québec depuis 1975. Elle est associée du cabinet Lafleur, Brown, de Grandpré, où elle se spécialise en droit des communications et en droit administratif. De 1981 à 1984, elle a exercé sa profession principalement en droit d'auteur, du travail et des communications. Entre 1975 et 1980, elle a œuvré auprès de Cablevision nationale Ltée notamment à titre de représentante de l'entreprise devant les tribunaux administratifs

pour l'obtention et le renouvellement des licences d'exploitation, les tarifs et taux et les changements de programmation. En 1980, elle a été présidente de la section « droit de l'information et des communications » de l'Association du Barreau canadien. Mme Côté est membre de nombreuses associations professionnelles.

Mme Mimi Fullerton qui détient des maîtrises en arts et en administration est directrice générale de TVOntario; elle est responsable de la programmation et remplace le président en son absence. Elle avait été auparavant responsable de la planification et du développement à Télémédia Inc., analyste de l'industrie des communications auprès de la société Burns Fry Ltd. et vice-présidente, responsable des projets spéciaux, à Richmond Advertising. De 1976 à 1979, elle a été à l'emploi de la revue *Saturday Night*, notamment à titre de responsable du développement des marchés. Mme Fullerton était auparavant membre du Comité de la planification stratégique de l'Association canadienne des radiodiffuseurs.

Originaire de la Nouvelle-Écosse, **M. Finlay MacDonald junior** est producteur et consultant en télévision, à Halifax. Il a été correspondant parlementaire de la station de télévision CJOH d'Ottawa de 1971 à 1976, et correspondant pour la région de l'Atlantique des nouvelles au réseau CTV de 1976 à 1979. Diplômé en droit de l'Université Dalhousie en 1971, M. MacDonald a été président du service régional de télévision payante des Maritimes, Star Channel, et du Groupe de travail fédéral sur l'industrie de la réalisation dans l'Atlantique, en 1980. Au cours de l'année 1981, il a enseigné à Halifax au King's College School of Journalism. M. MacDonald a fait partie en 1984-1985 du Groupe de travail sur l'accès aux services de télévision dans les collectivités mal desservies, mis sur pied par le CRTC.

M.J. Conrad Lavigne a une vaste expérience de la radio et de la télévision. M. Lavigne, qui occupe présentement le poste de président de la Société des conseillers en radiodiffusion JCL, a été président de la Northern Telephone Co. Ltd., et membre du Conseil de plusieurs entreprises. En 1950, il a créé à Timmins la première station radiophonique privée de langue française en Ontario, CFCL. En 1956, il a fondé la première station de télévision de langue anglaise du Nord de l'Ontario, CFCL-TV. De multiples postes de télévision et de radio vinrent s'ajouter à celui-ci pour former Mid-Canada System, le plus grand système de télévision et de radio privé du Canada. M. Lavigne, qui a mérité le Colonel Keith S. Roger Outstanding Engineering Award en 1971 et 1979, a également été nommé Radiodiffuseur canadien de l'année en 1979. Il a été un des membres fondateurs du Conseil des gouverneurs de l'Université Laurentienne et a reçu la Médaille du Canada en 1982. Il a été un des directeurs fondateurs de l'Association des radiodiffuseurs de langue française du Canada (ACRTF) et en fut le président pendant trois ans.

Annexe G

Personnel du Groupe de travail

Directeur général
Paul Audley

Chef, administration et finance
Victoria Russ

Directrice des publications
Eunice Thorne

Adjointes administratives
Hélène Bussière
Wanda Hamilton

Conseiller spécial
Phil Smith

Administration des contrats
Raymonde Turcotte

Registre central
Danielle Coates

Traitement de texte
Christine Briand
Anne Groulx
Suzanne Réhel
Jeanne Séguin

Directeur de la recherche
Pierre Trudel

Consultants principaux
Tim Creery
David Ellis
Robert Pilon
Gisèle Tremblay

Adjoints à la recherche
Susan Alexander
Joanne Baldassi
Gilles Saint-Gelais
Michel Saint-Laurent
Michel Solis

Contrôleur financier
Sherril Minns

Rencontres publiques
Nicole Duchesneau
Richard McLelland